

МОСТЫ

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии

ВЫПУСК 8 – ДЕКАБРЬ 2017



Торговля может способствовать переходу к устойчивому ответственному рыболовству

СУБСИДИИ

Обязательства по морскому праву как фундамент для мер регулирования субсидий для рыбного промысла

НЕЗАКОННОЕ РЫБОЛОВСТВО

Торговые меры как средство борьбы с незаконным рыболовством

ОПЫТ СТРАН

Рыбная промышленность России: анализ современного состояния

НЕЗАКОННОЕ РЫБОЛОВСТВО

ННН-промысел в России: проблемы и перспективы их решения

МОСТЫ

ВЫПУСК 8 – ДЕКАБРЬ 2017

«МОСТЫ»

глобальная платформа для обмена знаниями и информацией, лидирующий источник новостей и аналитических материалов по вопросам международной торговли и устойчивого развития

ИЗДАТЕЛЬ

ICTSD

Международный центр по торговле и устойчивому развитию

Женева, Швейцария

www.ictsd.org

ДИРЕКТОР МЦТУР

Рикардо Мелендес-Ортис

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР МЦТУР

Эндрю Кросби

УПРАВЛЯЮЩИЙ РЕДАКТОР «Мостов»

Наталья Шпильковская

«ЭКО-СОГЛАСИЕ» ДИРЕКТОР И РЕДАКТОР

Ольга Понизова

НАД ВЫПУСКОМ РАБОТАЛИ:

Наталья Шпильковская, Ольга Понизова,
Елена Малиновская, Ирина Понедельник

ДИЗАЙН

Flarvet

ВЕРСТКА

Олег Смердов

Редакция «Мостов» приветствует отклики читателей и рассмотрит материалы для публикации. Инструкция по написанию и оформлению статей направляется по запросу. Напишите нам по адресу: mosty@ictsd.ch.

ПЕРЕГОВОРЫ ВТО

- 4 **Какова возможная правовая форма соглашения ВТО по субсидиям для рыбного промысла?**

Лоран Бартель и Тибисай Морганди

СУБСИДИИ

- 7 **Обязательства по морскому праву как фундамент для мер регулирования субсидий для рыбного промысла**

Маргарет А. Янг

НЕЗАКОННОЕ РЫБОЛОВСТВО

- 15 **Торговые меры как средство борьбы с незаконным рыболовством (правовые аспекты)**

Дамир Бекашев

ОПЫТ СТРАН

- 21 **Рыбная промышленность России: анализ современного состояния**

Елена Вотинова, Максим Вотинов

НЕЗАКОННОЕ РЫБОЛОВСТВО

- 28 **ННН-промысел в России: проблемы и перспективы их решения**

Константин Згуровский и Андрей Винников

СУБСИДИИ

- 32 **Рыболовные субсидии должны работать во благо устойчивого развития**

- 35 **Публикации**

Торговля может способствовать переходу к устойчивому ответственному рыболовству



Субсидии для рыбного промысла – одно из переговорных направлений, в котором многие члены ВТО рассчитывали получить конкретные результаты на 11-й Министерской конференции в Буэнос-Айресе, проходившей 10–13 декабря 2017 года. Ожидалось, что министры договорятся о мерах регулирования субсидий, способствующих незаконному, несообщаемому и нерегулируемому рыбному промыслу (ННН-промыслу), и о повышении прозрачности субсидий для рыболовного промысла. Однако эти ожидания не оправдались – прорыва на переговорах в Буэнос-Айресе не произошло, был сделан лишь шаг к будущему соглашению в этой области.

Принятое министрами решение по рыбному промыслу определяет дальнейшее направление дискуссий и устанавливает цель – достижение к 12-й Министерской конференции ВТО в 2019 г. соглашения о всеобъемлющих и эффективных правилах в области рыболовства. В решении указывается, что это соглашение должно, в частности, запрещать субсидирование, способствующее ННН-промыслу, и определенные формы субсидий, стимулирующих рост избыточных рыбопромысловых мощностей и перелов. При этом уже к 2020 г. эти задачи должны быть выполнены странами-членами ООН в соответствии с Целью устойчивого развития № 14.6.

Необходимость принятия многосторонних правил по субсидированию рыболовства назрела уже давно. Такая поддержка способствует быстрому истощению популяций многих видов рыб, препятствует усилиям по сохранению мировых рыбных запасов и созданию связанных с ними рабочих мест. Субсидии для рыболовного промысла оцениваются в 35 млрд долл. США по всему миру, из которых 20 млрд долл. связаны с чрезмерным выловом. Потери от ННН-промысла составляют до 23 млрд долл. США. Почти 60% разведанных запасов рыбы эксплуатируются в полной мере, а 30% – страдают от перелова, в то время как от биоразнообразия морских и прибрежных районов зависит жизнедеятельность более трех млрд человек.

В этот выпуск «Мостов» включены статьи, в которых рассматриваются обязательства стран в области международного морского права, составляющие основу для регулирования субсидий для рыбного промысла, и варианты правового оформления будущего соглашения ВТО в отношении таких субсидий. В авторской статье представлены аргументы о возможности использования торговых мер для борьбы с незаконным рыболовством. В этот выпуск вошли также статьи, в которых описываются текущее состояние российской рыбной промышленности, проблема ННН-промысла в России и принимаемые меры для борьбы с этим явлением.

ПЕРЕГОВОРЫ ВТО

Какова возможная правовая форма соглашения ВТО по субсидиям для рыбного промысла?

Лоран Бартель и Тибисай Морганди

Эффективность новых мер ВТО, направленных на регулирование рыбного промысла, зависит не только от их материальных и процессуальных норм, но и от правовой формы нового механизма. Должно ли это быть многостороннее соглашение, решение министров или иная форма, закрепляющая обязанности членов ВТО? Авторы этой статьи исследуют возможные варианты и оценивают их преимущества и недостатки.

Текущие переговоры по субсидиям для рыбного промысла вытекают из Гонконгской декларации министров, в которой отмечалась широкая поддержка членами ВТО идеи «усиления мер регулирования субсидий в сфере рыболовного промысла, в том числе посредством запрещения определенных форм таких субсидий, способствующих избытку рыбопромысловых мощностей и перелову».^① В декларации также говорилось о том, что такие меры регулирования должны иметь форму приложений к Соглашению по субсидиям и компенсационным мерам (ССКМ).^②

Текущие переговоры получили новый стимул благодаря Целям устойчивого развития ООН (ЦУР), в частности ЦУР № 14.6, которая предписывает к 2020 г. «запретить некоторые формы субсидий для рыбного промысла, содействующие созданию чрезмерных мощностей и перелову, отменить субсидии, содействующие незаконному, несообщаемому и нерегулируемому рыбному промыслу, и воздерживаться от введения новых таких субсидий, признавая, что надлежащее и эффективное применение специального и дифференцированного режима в отношении развивающихся и наименее развитых стран должно быть неотъемлемой частью переговоров по вопросу о субсидировании рыбного промысла, которые ведутся в рамках Всемирной торговой организации».

Текст председателя 2007 г. и последующие предложения членов ВТО содержали несколько существенных вариантов регулирования субсидий для рыболовного промысла. Они сосредоточены на запрете определенных субсидий (в соответствии с ССКМ), негативно влияющих на рыбный промысел. Поскольку причина запрета определенных субсидий для рыбного промысла не указывается в тексте ССКМ, предполагаемые меры регулирования направлены на запрет субсидий, которые в противном случае не будут запрещены или не будут требовать принятия мер в соответствии с данным соглашением. Также важно отметить предложенные исключения из потенциальных запретов и действующих мер регулирования в рамках ССКМ. Таким образом, существует сильная взаимосвязь между предложенными мерами регулирования и текстом ССКМ. Однако автономный юридически обязательный текст, имеющий статус многостороннего соглашения ВТО или нового приложения к ССКМ, не является единственным возможным форматом для установления новых правил.

В данной статье анализируются различные правовые варианты для имплементации мер регулирования ВТО, направленных на снижение субсидий для рыбного промысла. Существуют четыре основных формы соглашения по рыбному промыслу, которые могут рассмотреть члены ВТО:

- (i) принятие нового отдельного многостороннего соглашения;
- (ii) принятие решения на Министерской конференции ВТО;
- (iii) установление индивидуальных обязательств в приложениях к ГАТТ 1994 года;
- (iv) принятие нового плюрилатерального соглашения в ВТО.

Данные сценарии отличаются с точки зрения их принятия, обязательности юридического текста, в том числе правоприменения при разрешении споров, а также политической реализуемости.

1. Принятие нового отдельного многостороннего соглашения

Первый сценарий подразумевает принятие автономного многостороннего соглашения по субсидиям для рыбного промысла, применение которого осуществлялось бы с помощью механизма разрешения споров ВТО.

Существуют два варианта подписания такого соглашения. Одно из них могло бы быть приложением и, следовательно, частью ССКМ (Вариант А). Второй вариант предусматривает подписание нового соглашения по торговле товарами, которое наряду с ССКМ входило бы в состав приложения 1А Соглашения об учреждении ВТО (Вариант Б). Автономное приложение к ССКМ следовало бы модели дополнения к ТРИПС 2017 года, а новое многостороннее соглашение по торговле товарами – модели Соглашения по упрощению процедур торговли 2017 года.

Вариант А обладает структурными преимуществами, а также преимуществами системы разрешения споров в том смысле, что средства защиты от невыполнения соглашения были бы более гибкими в рамках ССКМ. Однако если подойти к процессу создания соглашения творчески, то эти элементы можно было бы включить в автономное соглашение в соответствии с Вариантом Б.

С точки зрения процедуры принятия и политической реализуемости разницы между двумя вариантами нет. Они могут быть достигнуты с помощью формального дополнения Соглашения об учреждении ВТО (и приложений к нему) в соответствии со статьей X:3, требующей для этого поддержки двух третей всех членов ВТО. То, что на это уйдет немного времени, подтверждается Соглашением об упрощении процедур торговли: с момента начала переговоров до его вступления в силу прошло немногим более трех лет. Однако на его подписание может уйти и больше времени, как, например, ушло 14 лет на принятие поправки к Соглашению по ТРИПС, хотя одним из объяснений этой длительной задержки является то, что страны, затягивающие с ратификацией, уже получили выгоду от подобного решения по ТРИПС от 2003 года.

2. Принятие решения на Министерской конференции ВТО

В соответствии с данным сценарием члены ВТО приняли бы решение о многосторонних мерах регулирования субсидий для рыбного промысла на Министерской конференции ВТО. Решения Министерской конференции бывают разных видов и включают авторитетное толкование ССКМ (Вариант В1), положение об освобождении от действующих обязательств (Вариант В2) и общее решение Министерской конференции в соответствии со статьей IV:1 Соглашения об учреждении ВТО (Вариант В3). Еще один аналогичный вариант – это декларация министров (Вариант В4).

Учитывая содержание предложений, которые подразумевают создание новых обязанностей, нет смысла принимать положение об освобождении от действующих обязательств (Вариант В2). Авторитетное толкование (Вариант В1), решение министров (Вариант В3) и декларацию министров (В4) также нельзя использовать для создания новых обязательств. В такой ситуации нужен компромисс между юридической эффективностью и политической реализуемостью этих вариантов. Однако они могут использоваться последовательно для внесения формальных поправок в Соглашение об учреждении ВТО. В частности, решение или декларация министров имели бы значимость в качестве политического обязательства инициировать правовое изменение на односторонней основе (как в случае с Соглашением по информационным технологиям или Решением по экспортной конкуренции, принятым в Найроби в 2015 г.) либо создать рамки для будущей обязательной формальной поправки (как в случае с Дохийской декларацией по Соглашению по ТРИПС и здравоохранению от 2001 года). Эти два инструмента

также с высокой вероятностью могли бы использоваться для отказа от права на использование механизма разрешения споров.

3. Установление индивидуальных обязательств в приложениях к ГАТТ 1994

Данный сценарий предполагает, что новые индивидуальные обязательства членов ВТО будут включены в перечни тарифных обязательств, являющиеся приложением к ГАТТ 1994 (Вариант Г). Меры регулирования обрели бы форму индивидуальных, перечисленных в приложении обязательств, которые могли бы быть односторонними или многосторонними (например, Декларация министров 1996 года о торговле продукцией информационных технологий или Решение министров по экспортной конкуренции, принятое в Найроби в 2015 году).

Что касается одностороннего варианта, то твердые обязательства членов ВТО по запрету рыбного промысла могли бы быть условными, то есть иметь исключения из их сферы действия. Данные обязательства могли бы также быть введены в силу в соответствии с ГАТТ 1994, хотя это облекло бы их в форму отмены уступок или иных обязательств в рамках ВТО, рассчитанных в соответствии с эффектом влияния незаконных субсидий на торговлю. С учетом того, что новые меры регулирования запрещают субсидии для рыбного промысла независимо от их влияния на торговлю, такой результат является менее желательным. Еще один возможный недостаток этого варианта касается взаимности. Потребуется протокол или иной способ, гарантирующий, что обязательства членов ВТО вступят в силу одновременно.

4. Принятие нового плюрилатерального соглашения в ВТО

В соответствии с данным сценарием члены ВТО создали бы новые меры регулирования субсидий для рыбного промысла посредством принятия нового плюрилатерального соглашения (такого как Соглашение по правительственным закупкам) в рамках ВТО (Вариант Д). Для вступления в силу плюрилатерального соглашения по субсидиям для рыбного промысла потребуется консенсус, и хотя другие члены ВТО могут пользоваться преимуществами участников реформы субсидий, само соглашение имело бы силу только для его участников.

5. Выводы

Наше исследование показывает наличие для членов ВТО ряда вариантов подходящего формата, чтобы оформить новые правила по субсидиям для рыбного промысла. Варианты, рассматриваемые в настоящей статье, имеют различные преимущества и требуют компромиссов. Они также обладают политической реализуемостью и целесообразностью. Члены ВТО, желающие достичь эффективного результата, должны стремиться к подписанию обязательного многостороннего соглашения, предпочтительно в виде приложения к ССКМ (как наиболее часто предлагаемого), или, в случае творческого подхода к его составлению, автономного многостороннего соглашения по торговле товарами. Однако работу по тем же мерам регулирования можно также начать с декларации или решения министров, которое могло бы получить большую юридическую обязательность на позднем этапе посредством взятия на себя индивидуальных обязательств (в нужной последовательности для сохранения взаимности) или подписания последующего многостороннего соглашения.

Эта статья подготовлена на основе исследования Лорана Бартеля и Тибисай Морганди "Options for the Legal Form of a WTO Agreement on Fisheries Subsidies", опубликованного Международным центром по торговле и устойчивому развитию в ноябре 2017 года.



Лоран Бартель

Доктор наук, доцент кафедры международного права и член научного общества колледжа Тринити Холл Кембриджского университета



Тибисай Морганди

Доктор наук, научный сотрудник Кембриджского университета

① Гонконгская декларация министров ВТО, WT/MIN(05)/DEC, 22 декабря 2005 г., приложение D: Правила I. Антидемпинговые и компенсационные меры, а также субсидии, в том числе субсидии для рыбного промысла, параграф 9.

② Там же, параграф 1.

СУБСИДИИ

Обязательства по морскому праву как фундамент для мер регулирования субсидий для рыбного промысла

Маргарет А. Янг

Ключевые концепции морского права выступают в качестве основы для мер регулирования субсидий для рыбного промысла, обсуждаемых в ВТО. Понимание текущих общих и специальных прав и обязанностей государств в границах различных морских зон поможет оценить предложенные меры регулирования субсидий.

Предложения по новым мерам регулирования субсидий для рыбного промысла во Всемирной торговой организации (ВТО) основываются на установленных правилах и толковании в отношении совместного использования океанов. Соответствующее международное право главным образом основано на морском праве. Существует несколько сфер, в которых новые торговые правила могут зависеть от ключевых принципов морского права, как это указано в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года (ЮНКЛОС) и иных соответствующих договоренностях.

Несколько текстуальных предложений, полученных Переговорной группой по правилам (TN/RL/W/273, 28 июля 2017 г.), тем или иным образом опираются на морские зоны и иные юрисдикционные концепции. Они относятся к водам, находящимся в национальной юрисдикции (то есть в юрисдикции прибрежных государств), и водам в «открытом море», а также к юрисдикции, вытекающей из регистрации «флагов» кораблей государствами.

Например, большое внимание на переговорах уделяется незаконному, несообщаемому и нерегулируемому рыбному промыслу (ННН-промыслу), а предложения направлены на запрет такого промысла. Определение того, является ли промысел незаконным, несообщаемым или нерегулируемым, зависит от прав и обязанностей в соответствии с морским правом, в том числе в рамках механизмов сотрудничества, таких как «региональные рыбохозяйственные организации» (РРХО). Морские зоны также упоминаются в предложенных исключениях из запретов субсидий: некоторые предложения членов ВТО, например, содержат исключения для субсидий для рыбной ловли в границах территориальных морей или исключительных экономических зон (ИЭЗ) прибрежных государств.

В этой статье содержится краткое вступление в морское право, а также дается общий анализ следующих морских зон: территориального моря, ИЭЗ и открытого моря. В статье также описываются некоторые права и обязанности государств при ведении промысловой деятельности с особым акцентом на сосуществование этих прав и обязанностей с предложенными правилами в отношении субсидий.

Морское право и рыбный промысел

Морское право состоит из соглашений, международного обычного права и других инструментов, касающихся морей и океанов. В этой части статьи дается краткий обзор: ЮНКЛОС и соответствующих имплементационных соглашений; соглашений и добровольных руководящих принципов Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО); региональных соглашений, в том числе учредительных инструментов РРХО и их мер, и прецедентного права, сформировавшегося в рамках обязательного механизма разрешения споров.

ЮНКЛОС направлена на «содействие мирному использованию морей и океанов, справедливому и эффективному использованию их ресурсов, сохранению их живых ресурсов, а также изучению, защите и сохранению морской среды». Хотя членский состав ВТО и ЮНКЛОС не совпадает, большинство положений ЮНКЛОС считаются кодифицированным международным обычным правом и, соответственно, обязательным для всех государств.

С ЮНКЛОС связаны более специфические соглашения, такие как Соглашение о сохранении трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими (СРЗ). Целью СРЗ является решение текущих вопросов относительно таких запасов, в особенности чрезмерного использования ресурсов в открытых морях. Почти половина членов ВТО являются участниками СРЗ. Некоторые члены ВТО, не ратифицировавшие СРЗ, такие как Аргентина, Колумбия, Перу, Гайана, Камбоджа и Пакистан, совместно выступили с текстуальными предложениями касательно мер регулирования субсидий.

Другими источниками права о рыбном промысле, разработанными под эгидой ФАО, являются Соглашение ФАО по открытому морю 1993 года и Кодекс ведения ответственного рыболовства 1995 года (Кодекс ФАО). ФАО предпринимает коллективные усилия по борьбе с ННН-промыслом, который продолжает представлять собой главную проблему в управлении ресурсами мирового океана в открытом море и ИЭЗ.

Чтобы помочь предотвратить, остановить и ликвидировать ННН-промысел, ФАО разработала руководство в форме добровольного Международного плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого рыбного промысла (МПД-ННН).

Чтобы помочь предотвратить, остановить и ликвидировать ННН-промысел, ФАО разработала руководство в форме добровольного Международного плана действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого рыбного промысла (МПД-ННН). Организация также осуществляет мониторинг недавно вступившего в силу Соглашения о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла (СМГП). СМГП направлено на гармонизацию мер, предпринимаемых государствами порта против иностранных судов, в том числе блокирование поставок выловленной посредством ННН-промысла рыбы на национальный и международный рынки. Это Соглашение также разрешает отказать во входе в порты любым судам, вовлеченным в ННН-промысел. Ожидается, что правила относительно субсидий укрепят существующую систему за счет механизма обеспечения выполнения членами ВТО запрета на любое финансирование ННН-промысла.

Дополнительным источником права рыбного промысла являются региональные соглашения. РРХО обладают компетенцией принимать юридически обязательные меры по сохранению живых ресурсов и управлению ими в отношении рыбного промысла. Деятельность РРХО (сейчас действуют около 20 таких организаций) важна в определенных географических районах, таких как открытые моря и пересекающиеся ИЭЗ, а также для некоторых далеко мигрирующих рыб, например тунца. Одним из ключевых инструментов РРХО является создание списков судов, активных в соответствующем промысле. Они могут иметь форму негативных или «черных» списков судов, вовлеченных в ННН-промысел, или позитивных «белых списков» судов, которые считаются занимающимися законным промыслом. РРХО могут делиться друг с другом списками судов, вовлеченных в ННН-промысел.

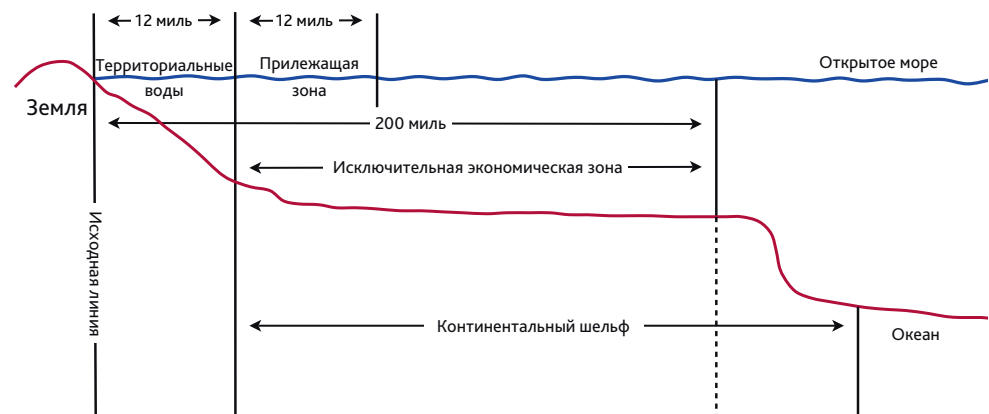
Решения международных трибуналов являются вспомогательными источниками морского права. В соответствии с обязательной системой разрешения споров между сторонами в отношении определенных нарушений ЮНКЛОС, такие споры могут разрешаться Международным трибуналом по морскому праву (МТМП), Международным судом (МС) и специальными арбитражными органами. Прецеденты по таким спорам и консультативные заключения, которые могут запросить стороны или определенные международные организации, являются важным и развивающимся источником права и позволяют лучше понять правовые принципы подобно тому, как Орган ВТО по разрешению споров дополняет торговое право.

Морские зоны

Некоторые из предложений членов ВТО по мерам регулирования субсидий основываются на морских зонах, установленных морским правом:

- территориальном море (суверенной территории прибрежного государства на 12 морских миль в сторону моря от исходной линии);
- исключительной экономической зоне (зоне протяженностью до 200 морских миль в сторону моря от исходной линии, дающей «суверенные права» прибрежным государствам);
- открытом море («районах за пределами национальной юрисдикции»).

График 1. Морские зоны



Источник: Rothwell and Stephens (2016), онлайн выпуск

В ЮНКЛОС кодифицированы морские зоны и разъясняются права и обязанности прибрежных и других государств касательно прибрежных зон, особенно территориального моря и исключительной экономической зоны (ИЭЗ).¹ Хотя вопросы зон урегулированы, существуют разногласия относительно содержания прав прибрежных государств и точной делимитации границ некоторых оспариваемых территорий.² Данный элемент оспариваемости частично объясняет включение в некоторые предложения прямо выраженного положения, гарантирующего, что правила по субсидиям не будут иметь какого-либо юридического значения для определения морской юрисдикции.³

Территориальное море

Прибрежные государства обладают суверенитетом в отношении природных ресурсов в границах своих территориальных морей и в то же время имеют несколько обязанностей, в том числе общих обязанностей касательно защиты и сохранения морской среды, а также предоставления мирного прохода для кораблей других государств.

Предложение ЕС в переговорах ВТО по рыбному промыслу предусматривает исключение рыбного промысла в границах территориального моря из применения некоторых запретов на субсидии.⁴

Исключительная экономическая зона

Одним из достижений ЮНКЛОС (часть V) было согласование концепции ИЭЗ, в особенности для прибрежных государств, которые искали больше возможностей для использования морских ресурсов, прилегающих к их побережьям. Морские государства, привыкшие вести промысел вдалеке от своих границ, должны были достичь согласия по продолжению этой деятельности или ограничить промысел оставшимся открытым морем. Запасы рыбы в ИЭЗ обычно имеют большую коммерческую значимость, чем запасы в открытом море.

Концепция ИЭЗ сейчас является частью обычного международного права. Хотя 200 морских миль не являются эквивалентом территории, как в случае с территориальным морем, эта зона наделяет прибрежные государства «суверенными правами». Например, в соответствии с ЮНКЛОС прибрежные государства имеют суверенные права «в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, а также в целях управления этими ресурсами». Тем не менее, прибрежные государства должны сотрудничать с другими государствами и международными организациями, в том числе со странами, которые систематически вели промысел в данных зонах, в целях оптимального использования этих ресурсов.

Некоторые предложения членов ВТО направлены на дифференциацию субсидий, поддерживающих промысел внутри их собственных ИЭЗ и за их пределами.

Некоторые предложения членов ВТО направлены на дифференциацию субсидий, поддерживающих промысел внутри их собственных ИЭЗ и за их пределами. Например, предложение Группы стран Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ) предусматривает запрет субсидий, способствующих перелову и избытку рыбопромысловых мощностей и развитых, и развивающихся стран, хотя данные запреты не распространяются на промысел развивающимися странами внутри своих собственных ИЭЗ.⁵ Предложение наименее развитых стран (НРС) содержит исключение,⁶ а предложение Индонезии подразумевает применение этого исключения в ситуациях, когда ресурсы в ИЭЗ члена ВТО «недостаточно эксплуатируются».⁷

Договаривающиеся стороны ЮНКЛОС обязаны обеспечить устойчивое использование ресурсов в границах своих ИЭЗ. Если бы предложенные меры регулирования субсидий позволяли им продолжать субсидировать промысел в своих ИЭЗ, им бы пришлось это сделать в контексте действующих обязательств касательно устойчивого использования этих ресурсов.

Открытое море

Открытое море является древней концепцией, восходящей к идеям неограниченной свободы, однако сейчас свобода открытого моря является неабсолютной. Свобода промысла должна осуществляться с «должным вниманием» к интересам других государств. Хотя граждане всех стран могут участвовать в промысле в открытом море, данная деятельность должна осуществляться в соответствии с обязательствами по соглашениям, определенными правами и обязанностями прибрежных государств, как предусмотрено частью V ЮНКЛОС и другими соответствующими положениями (в особенности статьей 166 ЮНКЛОС).

В контексте переговоров по субсидиям предложенное обязательство воздержаться от субсидирования рыбного промысла в отношении страдающих от перелова запасов в открытых морях или от содействия созданию избыточных мощностей или перелову в открытых морях может рассматриваться как часть существующих обязательств по сохранению живых ресурсов и управлению ими. Иначе говоря, правила в отношении субсидий помогут поддержать последовательность между обязанностями государства в открытых морях и внутренней экономической политикой.

Концепция открытых морей является центральной во многих предложениях по дифференциации субсидий. Предложенные исключения из мер регулирования субсидий для рыболовства в ИЭЗ сосредоточены на влиянии мер на деятельность в открытом море, а также на промысле в ИЭЗ других стран (экспедиционном промысле). Некоторые предложения исключают промысел в открытом море из мер регулирования. Индонезия, например, готова разрешить развивающимся странам предоставлять субсидии для использования членами ВТО своего права на промысел в открытом море в рамках установленных квот.⁶ Предложение Аргентины и ряда других членов ВТО содержит запрет на субсидии, касающиеся перелова в районах за пределами национальной юрисдикции, за исключением «программ субсидий членов ВТО, направленных на выполнение квоты или осуществление права, установленного РРХО».⁷

Осуществление прав

Осуществление прав на промысел связано с конкретными правами и обязанностями в отношении территориального моря, ИЭЗ или открытого моря, а также с общими обязательствами государств. Предложения по субсидиям опираются на различные виды юрисдикций государств в отношении рыбного промысла, а также на законы, которые могут устанавливаться государствами флага, прибрежными государствами, государствами порта или государствами с иным статусом.

В этой части статьи приводится анализ осуществления соответствующих прав. Например, когда судно пользуется правом свободы промысла в открытом море или в ИЭЗ другого государства, это происходит в определенной юрисдикции и под ответственностью государства его флага. В этом случае государство регулирует промысел своего судна в статусе государства флага. Если то же государство выявит компании, которые имеют право на государственное финансирование, то предложенные меры регулирования будут применяться по отношению к субсидирующему государству. В контексте оценки предложений по регулированию субсидий в этой части статьи рассматривается осуществление прав в рамках морского права с точки зрения: (i) общих прав и обязанностей; (ii) государства флага; (iii) прибрежных государств и (iv) общих промысловых запасов.

Общие права и обязанности

ЮНКЛОС признает, что государства имеют общее обязательство по сохранению запасов рыбы и управлению ими наряду со специальными правами и обязанностями. Данное обязательство действует независимо от зоны, в которой ведется промысел. Общая обязанность применяется не только в отношении деятельности, осуществляемой государствами напрямую, но и к их обязательству «гарантировать», что деятельность в пределах их юрисдикции и власти не вредит морской среде. Концепция обязательства «поведения», а не «результата» развилась благодаря ряду дел в МС и МТМП и именуется обязательством «должной заботливости».

Права и обязанности государства флага

Права и обязанности государства флага имеют значение в контексте предложений, предполагающих применение запретов на субсидии для судов или операторов, которые государство их флага считает участвующими в ННН-промысле. Они также важны для предложенных запретов на субсидии, поддерживающие вылов рыбы из общих запасов, если его участники не являются членами соответствующей РРХО.

В соответствии с ЮНКЛОС государства дают свое гражданство судам, которые они регистрируют и с которыми у них имеется «устойчивая связь». Обязанности государства флага включают отнесение к своей юрисдикции ряда технических, социальных и административных вопросов, касающихся судна. Например, Кодекс ФАО, среди прочего, обязывает государства обеспечить «действенный контроль» над судами под их флагами и гарантировать, что деятельность таких судов «не подрывает эффективность мер по сохранению и управлению, принимаемых в соответствии с международным правом и вводимых на национальном, субрегиональном, региональном или всемирном уровнях».

Особый интерес для переговоров по промыслу в ИЭЗ представляет обязанность всех государств флага, являющихся членами ЮНКЛОС, принимать необходимые меры, в том числе принудительного характера, чтобы обеспечить соблюдение судами под их флагами требований законов и нормативных правовых актов, действующих в прибрежном государстве (на национальном, субрегиональном или региональном уровнях).

В соответствии с СРЗ свобода промысла государств флага в открытых морях ограничена требованиями РРХО в отношении конкретных районов или морских видов, а согласно ЮНКЛОС – интересами прибрежных государств в общих запасах или запасах далеко мигрирующих рыб (описываются ниже). Таким образом, государства флага связаны правилами, обязывающими всех членов ЮНКЛОС сохранять и управлять живыми ресурсами открытых морей, а также общим обязательством защищать и сохранять морскую среду, в том числе упомянутыми выше обязательствами должной заботливости. Предложенные меры регулирования субсидий, запрещающие субсидии для промысла в открытом море, страдающем от перелова, могут рассматриваться как уже соответствующие этим существующим обязательствам, хотя они и выражены новыми, экономическими условиями.

Самым важным для обсуждения субсидий для рыбного промысла является тот факт, что прибрежные государства обладают суверенными правами на промысел, а также обязанностями, направленными на предотвращение чрезмерного использования ресурсов.

Права и обязанности прибрежных государств

Права и обязанности прибрежных государств касаются предложенных мер регулирования субсидий, связанных с ННН-промыслом (так как прибрежные государства могут выявить его), и предложенных исключений для субсидий, предоставляемых для промысла в территориальном море или ИЭЗ страны. Самым важным для обсуждения субсидий для рыбного промысла является тот факт, что прибрежные государства обладают суверенными правами на промысел, а также обязанностями, направленными на предотвращение чрезмерного использования ресурсов. Хотя ЮНКЛОС не обязывает прибрежное государство осуществлять сотрудничество в отношении запасов в территориальном море данного государства, правовой режим для ИЭЗ содержит такое обязательство.

Если прибрежное государство решит разрешить другим судам осуществлять вылов лишней рыбы в ИЭЗ, оно может вводить меры по сохранению ресурсов и другие условия, которым должны соответствовать флоты под чужим флагом государства. Примеры таких условий включают требования по сезонам и зонам вылова, использованию определенного оборудования, количеству судов и присутствию наблюдателей на борту судов. С целью обеспечения выполнения законодательства о сохранении и управлении живыми ресурсами прибрежное государство может, в

частности, направить наблюдателя, осуществить инспектирование, арестовать суда и инициировать судебные разбирательства.

Из договоров и прецедентов ясно, что прибрежные государства не только обладают юрисдикцией над ресурсами в своих ИЭЗ, но и несут обязанности по устойчивой эксплуатации этих ресурсов в соответствии с международным правом. Это имеет важное значение в контексте предложений по исключению промысла в пределах ИЭЗ из правил регулирования субсидий. Членам ВТО необходимо удостовериться, что любые новые или действующие субсидии для промысла в их ИЭЗ не подрывают устойчивость использования ресурсов или чужих интересов касательно данных ресурсов. В контексте предложений по ННН-промыслу наделение прибрежных государств возможностью уведомлять ВТО о нарушении судами или операторами мер сохранения ресурсов, действующих в данной ИЭЗ, соответствует обязанности прибрежных государств осуществлять контроль над этими ресурсами и может поддержать эти усилия.

Права и обязанности в отношении общих запасов

Стороны ЮНКЛОС обязаны сотрудничать в управлении общими запасами (статья 63(2)). Это обязательство имеет более конкретную форму в СРЗ, которое применяется к запасам далеко мигрирующих рыб и запасам в открытом море и ИЭЗ, а также устанавливает базовые процедуры создания и функционирования РРХО. Согласно СРЗ его участникам, не являющимся членами действующего регионального режима и не осуществляющим меры по сохранению ресурсов и управлению ими, может быть отказано в доступе к соответствующему промыслу. Более того, (добровольный для выполнения) Кодекс ФАО содержит указание для всех членов ФАО не поддерживать ННН-промысел.¹⁰

РРХО играют важную роль в реализации правил о ННН-промысле и в предложениях касательно субсидий, способствующих ему. В РРХО действуют свои правила включения и исключения судов из списков ННН-промысла. Все предложения содержат запрет субсидий для ННН-промысла и более или менее прямые ссылки на списки судов, вовлеченных в ННН-промысел, составляемые РРХО. Например, Норвегия предлагает принять правило, которое потребует от членов ВТО убедиться, что рыболовецкое судно, которое может быть получателем субсидии, «не входит в список вовлеченных в ННН-промысел судов, составляемый региональной рыбохозяйственной организацией, ... и не работало в водах, находящихся в юрисдикции любого члена ВТО, без его разрешения в течение предшествующих пяти лет».¹¹

Члены СРЗ обязаны не только сотрудничать при создании РРХО, но и соблюдать меры по сохранению ресурсов, принятые всеми РРХО, в том числе теми, членами которых они не являются. Ситуация со странами, не являющимися членами СРЗ или соответствующих РРХО, нашла косвенное отражение в предложении Аргентины и ряда других членов ВТО, касающемся запрета субсидий, содействующих ННН-промыслу (из шести стран, являющихся авторами этого предложения, только Коста-Рика, Панама и Уругвай ратифицировали СРЗ). Дополненное предложение предлагает членам ВТО признать списки судов РРХО, членами которых они не являются, при условии, что признающий член ВТО подтвердит, что список составлен в соответствии со стандартами надлежащих процедур и что РРХО открыта для всех членов ВТО и соблюдает все положения международного права и МПД-ННН ФАО.¹²

Несколько предложений членов ВТО предусматривают обязанность гарантировать, что признание списков судов, вовлеченных в ННН-промысел, для регулирования субсидий не сделает членов ВТО ответственными за соблюдение правил РРХО, членами которых они не являются. Предложение Аргентины и ряда других членов ВТО, например, указывает, что «если данным инструментом не предусмотрено иное, настоящее предложение не налагает на члена ВТО ответственность за меры или решения любой региональной рыбохозяйственной

организации, членом которой он не является, и не обязывает его признавать такую меру или решение».¹³

Вывод

В данной статье изложены ключевые концепции морского права, выступающие в качестве основы для мер регулирования субсидий, обсуждаемых в ВТО. Предложенные правила, запрещающие субсидии для ННН-промысла, ссылаются на концепции законности и регулируются СРЗ, в том числе в части вопросов ИЭЗ и открытого моря. Кодифицированные в ЮНКЛОС морские зоны будут иметь значение и для правил, дифференцирующих субсидии для промысла в открытом море и субсидии для промысла в ИЭЗ или территориальном море членов ВТО. Таким образом, оценка действия предложенных мер регулирования субсидий требует понимания общих и специальных прав и обязанностей государств в различных морских зонах.

Морское право содержит ряд прав и обязанностей государств касательно рыбного промысла, в том числе те, что относятся к сохранению и управлению морской средой. Предложенные запреты на субсидии, связанные с ННН-промыслом, на практике будут способствовать реализации существующих обязательств государств посредством внутренней экономической политики в форме, которая может быть обеспечена правилами ВТО. В нескольких аспектах создание новых правил регулирования субсидий для рыбного промысла помогло бы практической реализации существующих прав и обязанностей государств по морскому праву во внутренней экономической политике.

Эта статья подготовлена на основе исследования Маргарет А. Янг "The 'Law of the Sea' Obligations Underpinning Fisheries Subsidies Disciplines", опубликованного Международным центром по торговле и устойчивому развитию в ноябре 2017 года.

- ❶ Среди других зон – внутренние воды и архипелажные воды (в случае с государствами-архипелагами), но они не упоминаются в предложениях по субсидиям и не обсуждаются в данной статье.
- ❷ См. доп. Donald Rothwell and Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, 2nd ed. Oxford: Hart, 2016 г.
- ❸ См., напр., TN/RL/GEN/187/Rev2. (параграф 1.1); TN/RL/GEN/192 (статья 1.4); TN/RL/GEN/193 (статья 1.4).
- ❹ (TN/RL/GEN/181/Rev.1, статья 1bis).
- ❺ TN/RL/GEN/192 (статья 2.1.3(c)).
- ❻ TN/RL/GEN/193 (статья 3.2(b)).
- ❼ TN/RL/GEN/189/Rev.1 (статья 3.3(a)).
- ❽ TN/RL/GEN/189/Rev.1 (статья 3.3(b)).
- ❾ TN/RL/GEN/187/Rev.2 (статья 2.1.2(b)).
- ❿ МПД-ННН ФАО, разработанный в соответствии со статьей 2(d) Кодекса ФАО.
- ⓫ TN/RL/GEN/191.
- ⓫ TN/RL/GEN/187/Rev.2, параграф 2.1.1(b).
- ⓫ TN/RL/GEN/187/Rev.2, параграф 1.5.



Маргарет Янг

Доктор наук, доцент
Мельбурнской школы права
Мельбурнского университета
(Австралия)

НЕЗАКОННОЕ РЫБОЛОВСТВО

Торговые меры как средство борьбы с незаконным рыболовством (правовые аспекты)

Дамир Бекашев

Незаконное рыболовство представляет собой глобальную проблему, для решения которой требуются как национальные, так и региональные и многосторонние инструменты. Одним из средств борьбы с незаконным рыболовством могут выступать торговые меры.

В настоящее время одной из серьезнейших проблем, затрагивающих экономику и продовольственную безопасность многих государств, является незаконное рыболовство. В международном морском праве уже вполне устоялся термин «незаконный, несообщаемый и нерегулируемый» (ННН) рыбный промысел.¹

Развернутое определение данного термина дается в Международном плане действий ФАО по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН рыбного промысла 2001 г. Вкратце, под *незаконным промыслом* понимается промысел, который ведется тогда, когда рыболовные суда действуют в нарушение применяемых нормативных правовых актов. *Несообщаемый промысел* – это промысел, о котором не было сообщено или было сообщено неправильно в нарушение применяемых нормативных правовых актов. *Нерегулируемый промысел* – это промысел, при котором не применяются никакие меры по сохранению и управлению морскими живыми ресурсами.

Существуют разные типы промысла, которые могут быть отнесены к понятию «ННН-промысел». В некоторых случаях выловленная рыба не доставляется на берег, а просто выбрасывается за борт по разным причинам, например, потому что это «не тот» вид рыбы или это рыба не промыслового размера. В других случаях рыба выгружается нелегально, скрытно, представляемая как какой-то «другой» вид, или же утаивается от контроля и подсчета квот иными способами.

ННН-промысел стал глобальной проблемой: он имеет место практически во всех акваториях Мирового океана, как в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, так и в открытом море.

Незаконный промысел подрывает национальные и международные меры по сохранению рыбных запасов и управлению ими и ведет к истощению ресурсов, угрожает биологическому разнообразию и продовольственной безопасности стран. По данным ФАО, на ННН-промысел может приходиться до 26 млн тонн рыбы в год, или более 15% общемирового годового вылова промышленного рыболовства. Незаконный промысел также создает угрозу для средств существования людей, которые зависят от рыболовства.²

Ущерб от ННН-промысла в России

ННН-промысел ежегодно наносит ощутимый ущерб экономике России. Например, в 2010 г. фактические поставки рыбы и морепродуктов из России в Японию в 2,5 раза превысили данные Федеральной таможенной службы России. В частности, допустимые уловы камчатского краба были превышены почти в 7 раз. Ущерб от нелегальных поставок российской рыбы и морепродуктов в Японию в 2010 г. составил примерно 800 млн долл. США.

По мнению Еврокомиссии, в результате ННН-промысла истощены 70% рыбных запасов Северной Атлантики.

Аналогичная ситуация и по поставкам морепродуктов в Республику Корею. Из ввезенных в 2010 г. в порт Донхэ крабов и крабовой продукции лишь 6% выловлено и изготовлено на законном основании.

В целом, неучтенный экспорт рыбопродукции, выловленной в дальневосточных морях и поступившей в Японию, Китай и Южную Корею в 2011 г., составил 1,8 млрд долл. США, что почти вдвое больше, чем в 2009–2010 гг.

Местом реализации незаконно выловленных живых ресурсов, добытых в морских районах, где Российская Федерация имеет суверенные права в отношении таких ресурсов, являются также США. Так, в марте 2011 г. в порту Сиэтла была арестована крупная партия камчатского краба стоимостью 2,5 млн долл. США, большая часть которого не сопровождалась надлежащей документацией, а на таре отсутствовала необходимая маркировка.³

По подсчетам ряда специалистов, стоимость мороженой рыбы, незаконно перемещенной за 15 лет из России на рынки Японии, КНР, Норвегии, составила около 6 млрд долл. США. Стоимость ракообразных, перемещенных помимо таможенного контроля в Японию, Китай, Норвегию и США, оценивается примерно в 9 млрд долл. США.

ННН-промысел широко развит в водах и других государств. Например, ежегодный незаконный вылов рыбы в водах Индонезии наносит ей ущерб в размере 3 млрд долл. США. Аргентина также сталкивается с этой проблемой. В июле 2013 г. она наложила штрафы на четыре иностранных рыболовных судна (три под флагом КНР и одно под флагом Испании), которые были арестованы за незаконный вылов рыбы в исключительной экономической зоне Аргентины. Каждый владелец судна был оштрафован на 5,5 млн песо (около 1 млн долл. США).⁴

Торговые меры в борьбе с ННН-промыслом

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.

В качестве инструментов борьбы с ННН-промыслом на международном уровне используется ряд правовых средств, которые призваны положить конец этому негативному явлению или хотя бы значительно сократить его масштабы. Среди прочих в последние годы активно используются *торговые меры*.

Цель этих мер заключается в том, чтобы не допускать на международный рынок рыбу и рыбопродукцию, полученную посредством ННН-промысла. Такие торговые меры могут включать:

- запрет на ввоз продукции из государств, чьи суда были замечены в ННН-промысле;
- отказ от отдельных поставок, не имеющих требуемой документации, подтверждающей их законное происхождение.

Вне сомнения, торговые меры могут быть эффективными, поскольку примерно 37% общемирового улова рыбы поступает в международную торговлю. Однако они не должны создавать ненужных или неоправданных барьеров в торговле.

Торговые меры против ННН-промысла включают в себя два главных компонента. Первый состоит из административных процедур, связанных с торговыми мерами (определение компетентного органа, разработка систем отслеживания, порядок конфискации рыбопродукции и т.д.). Второй компонент касается разработки национальных механизмов для осуществления контроля и обеспечения соблюдения законов, положений и мер по сохранению и управлению.

В соответствии со статьей 2.1 Соглашения по техническим барьерам в торговле члены ВТО обеспечивают применительно к техническим регламентам, чтобы товарам, импортируемым с территории любого члена, предоставлялся режим не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется аналогичным товарам национального происхождения и аналогичным товарам, происходящим из любой другой страны.

Статья 2.2 этого Соглашения закрепляет, что члены ВТО должны обеспечивать, чтобы технические регламенты не разрабатывались, не принимались или не применялись таким образом, чтобы создавать или приводить к созданию излишних препятствий в международной торговле.

Согласно Международному плану действий ФАО по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН рыбного промысла 2001 г., государства обязаны принять все необходимые меры в соответствии с международным правом, которые бы не позволили осуществлять торговлю рыбой или ее импорт на их территорию, пойманной судами, которые были идентифицированы соответствующей региональной организацией по управлению рыболовством как занимающиеся ННН-промыслом. Торговые меры должны применяться в соответствии с международным правом, включая принципы ВТО, и осуществляться справедливым, открытым и недискриминационным образом.

В частности, страны должны обеспечить соответствие своих мер статьям I и III ГАТТ 1994, а технических регламентов – статьям 2.1 и 2.2 Соглашения по техническим барьерам в торговле. Если используется торговая мера, которая нарушает правила ГАТТ 1994, член ВТО может обратиться к статье XX ГАТТ 1994 для защиты своей меры, но ему потребуется доказать, например, что эта мера необходима для «сохранения исчерпаемых природных ресурсов».⁵

Традиционным взглядом на торговые меры, которые применяются посредством связанных с рыболовством многосторонних соглашений, является то, что они будут соответствовать критериям ВТО. Однако, как часто происходит с вопросами права ВТО, ситуация состоит немного иначе. В Комитете по торговле и окружающей среде ВТО развивающиеся страны подняли общие вопросы о торговых мерах, применяемых в рамках многосторонних соглашений по окружающей среде. Они утверждали, что такие меры могут использоваться против стран, не являющихся Сторонами этих соглашений, но являющимися членами ВТО, что может нарушить положения о недискриминации в рамках ГАТТ 1994. Более того, некоторые торговые меры (в том числе запрет на перегрузку (перевалку) и запрет на импорт), которые применяются в рамках многосторонних договоров, считаются граничащими с вседозволенностью. Это мнение сложилось, в частности, после рассмотрения ряда вопросов, возникших в ходе спора по делу о рыбе-меч между Чили и ЕС как потенциально нарушающих ГАТТ.

В настоящее время девять региональных организаций по управлению рыболовством приняли акты, позволяющие их членам принимать торговые меры в отношении тех государств, чьи суда не соблюдают меры по сохранению морских живых ресурсов.⁶

Примечательно, что по сей день не известно ни одного случая оспаривания какой-либо из торговых мер, применяемых согласно международному договору в целях сохранения морских живых ресурсов. Более того, Секретариат ВТО пришел к выводу, что торговые меры, применяемые в Комиссии по сохранению морских живых ресурсов Антарктики (АНТКОМ) и в Международной комиссии по сохранению атлантических тунцов (ИККАТ), могут считаться примером целесообразного и соответствующего принципам ВТО (т.е. недискриминационного) использования торговых мер в многосторонних природоохранных соглашениях.⁷

Генеральная Ассамблея ООН на своей 69-й сессии в ноябре 2004 г. призвала государства и соответствующие региональные организации по управлению рыболовством разработать, сообразуясь с международным правом, более эффективные меры по выяснению происхождения рыбы и рыбопродуктов, чтобы у государств-импортеров была возможность установить, не добыта ли рыба и рыбопродукция способом, подрывающим международные меры по сохранению и управлению, согласованные в соответствии с международным правом. Государства должны принимать сообразно с международным правом необходимые меры, которые способствовали бы недопущению попадания в международную торговлю рыбы и рыбопродукции, добытых способом, подрывающим применяемые меры по сохранению и управлению рыболовством.

Следует отметить, что государства-импортеры, покупатели, потребители, поставщики оборудования, банкиры, страховщики, работники других служб и общественность должны знать о проблеме ННН-промысла и об отрицательных последствиях заключения сделок с судами, участвующими в ННН-промысле.

Национальные меры в борьбе с ННН- промыслом

В США были приняты правовые нормы, требующие от государств флага судна прекращения ННН-промысла. Отсутствие каких-либо шагов со стороны такого государства может привести к запрету в отношении импорта определенных рыбопродуктов в США. Эта страна довольно часто применяет односторонние торговые меры в отношении государств, которые нарушают установленные правила промысла.

Российская Федерация также в своем законодательстве принимает меры по ужесточению ответственности за незаконный вывоз водных биологических ресурсов. В частности, Правительство Российской Федерации приняло 13 сентября 2012 г. постановление № 923 «Об утверждении перечня стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации». Этот документ приравнял нелегальный экспорт водных биоресурсов к контрабанде. В Перечень стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 УК РФ включены рыба, ракообразные, моллюски и прочие водные беспозвоночные. За незаконное перемещение этих водных биоресурсов через таможенную границу Таможенного союза или Государственную границу РФ виновному лицу грозит лишение свободы на срок до 12 лет.

Регламент ЕС о предупреждении, сдерживании и ликвидации ННН-промысла 2010 г. позволяет странам-членам запрещать импорт рыбы, если она: не сопровождается сертификатом на улов; выловлена судном, которое было замечено в занятии ННН-промысла; выловлена судном, включенным в перечень ЕС, касающийся ННН-промысла; выловлена судном, ходящим под флагом не сотрудничающей третьей стороны.

В соответствии с Регламентом, рыбная продукция (и первичная, и переработанная) может ввозиться на территорию ЕС только при наличии сертификата. Этот сертификат должен быть подтвержден компетентными органами и, если это необходимо, другими документами, предусмотренными схемой сертификации для конкретных случаев. В случае ввоза в ЕС или вывоза из ЕС рыбной продукции, проработанной в любой третьей стране, такая продукция должна сопровождаться декларацией, в которой должны содержаться все данные о получении улова и его дальнейшей транспортировке и переработке (название судна, флаг, номер авиарейса, номер авианакладной, национальность автотранспорта и его регистрационные номера, контейнеры и прочие транспортные документы).

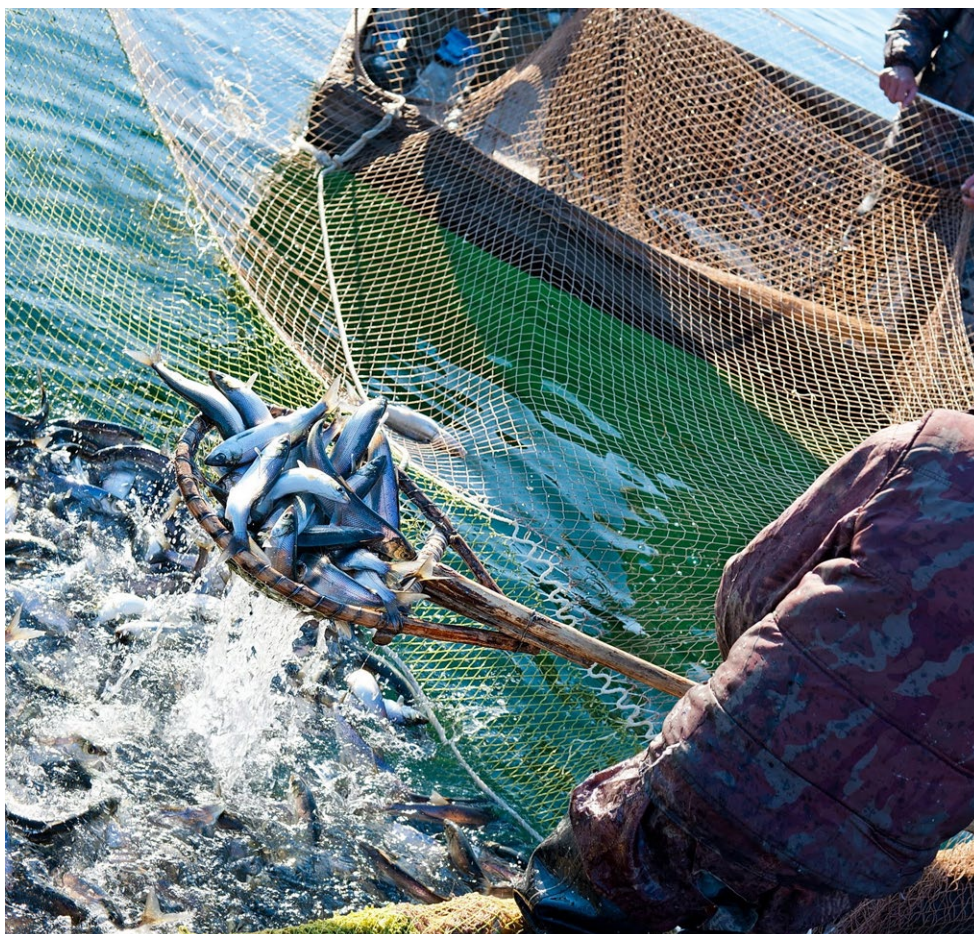
Примечательно, что с 15 января 2017 г. в ЕС увеличен срок предоставления сертификатов на улов. Компании, осуществляющие обработку и хранение рыбопродукции, выгружаемой в портах Европейского союза, стали получать уведомления от местных органов власти в области рыболовства. В письмах говорится о требованиях к обязательному предоставлению сертификата на улов за трое суток до захода судна в порт.

Схемы документации уловов

Помимо указанных торговых мер по борьбе с незаконным рыболовством, в июле 2017 г. на Конференции ФАО были приняты Добровольные руководящие принципы по схемам документации уловов. Такие схемы представляют собой современный рыночный метод регулирования рыболовства. Их полноценное применение может лишить производителей ННН продукции рынка сбыта, а соответственно, и дохода, получаемого от продажи такой продукции. Тем самым такая система устранила экономические предпосылки для осуществления ННН-промысла.

Согласно документу схема документации улова означает систему, главная цель которой – помочь определить, является ли рыба, проходящая по всей товаропроводящей цепочке, продуктом промысла, соответствующего применяемым национальным, региональным и международным мерам, установленным в соответствии с международными обязательствами в этой области. В свою очередь, термин «товаропроводящая цепочка» означает последовательность процессов, связанных с производством и реализацией от момента вылова до момента импорта на конечный рынок, включая такие события, как выгрузка, перегрузка, реэкспорт, переработка и транспортировка рыбы.

Однако важно, чтобы схемы документации улова реализовывались только в тех случаях, когда они могут стать действенным средством предотвращения поступления добытой посредством незаконного промысла продукции в товаропроводящую цепочку. С этой целью они должны применяться в контексте эффективного управления рыболовством. При этом такие схемы следует разрабатывать и применять на основе анализа рисков: они должны быть пропорциональны той опасности, которую представляет ННН-промысел для соответствующих запасов и рынков.



Глобальная договоренность по борьбе с незаконным оборотом

Как представляется, в настоящее время назрела необходимость в разработке и принятии универсального многостороннего международного договора по борьбе с незаконным оборотом морских живых ресурсов и продукции, изготовленной из них (например, в рамках ФАО или ВТО).

Заключенные ранее соглашения предусматривают борьбу с ННН-промыслом и не содержат норм по предотвращению торговли рыбопродукцией, добытой незаконным путем. Предлагаемый международный договор по борьбе с незаконным оборотом морских живых ресурсов и продукции, изготовленной

из них, должен определять систему и порядок единообразной проверки и отслеживания рыбопродукции до конечного потребителя. Для этого должен быть разработан унифицированный на международном уровне сертификат на рыбопродукцию с соответствующими данными (идентификационный номер, количество, вес, стоимость, страны импорта и экспорта и т.д.).

Договор должен установить запрет на нелегальную торговлю рыбопродукцией, а также предусмотреть обязанность государств-участников принять нормы национального законодательства по борьбе с незаконным оборотом рыбопродукции. Такое законодательство должно содержать общепризнанные требования к реализуемой рыбопродукции на всех стадиях ее переработки, импорта и экспорта.

Рассмотренные в данной статье торговые меры применяются в отношении импорта морских живых ресурсов и продукции из них, выловленных в пределах действия зон национальной юрисдикции (речь идет об исключительных экономических зонах и континентальном шельфе), а также в открытом море. Безусловно, принятие таких мер должно происходить в соответствии с международно-правовыми нормами. Их реализация может оказать реальную помощь в борьбе с таким негативным явлением, как незаконное рыболовство, способствовать обеспечению экономической и продовольственной безопасности государств происхождения рыбопродукции, поддерживать ответственных рыбодобытчиков и рыбопереработчиков, работающих на законных основаниях, и, безусловно, способствовать сохранению и устойчивому использованию морских живых ресурсов.

- ❶ Подробнее о понятии ННН-промысла см.: Бекашев Д.К., Бекашев К.А. Международно-правовые проблемы борьбы с незаконным рыболовством: монография. - Москва: Проспект, 2016. – С. 30-34.
- ❷ См.: The State on food and agriculture. FAO. Rome. 2016. P. 2.
- ❸ См.: Bernton H. U.S. agents seize 2,75 million worth of Russian king crab // Seattle Times. 2011. 1 March.
- ❹ См.: Сухаренко А.Н., Туровец А.Е., Жернова М.В., Хренков О.В. Незаконный оборот водных биоресурсов на Дальнем Востоке как угроза экономической безопасности России: монография. Владивосток, 2014. С. 21.
- ❺ См.: Upton S., Vitalis V. Stopping the High Seas Robbers: Coming to Grips with Illegal, Unregulated, and Unreported Fishing on the High Seas. Background paper for the OECD Round Table on Sustainable Development. Paris, 2003. P.10.
- ❻ См.: Hosch G. Trade Measures to Combat IUU Fishing: Comparative Analysis of Unilateral and Multilateral Approaches Issue Paper October 2016. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Geneva, 2016. P. 9.
- ❼ См.: Upton, S. and Vitalis, V. Stopping the High Seas Robbers: Coming to Grips with Illegal, Unregulated, and Unreported Fishing on the High Seas. Background paper for the OECD Round Table on Sustainable Development. Paris, 2003. – P.9.



Дамир Бекашев
К.ю.н., доцент кафедры
международного
права Московского
государственного института
международных отношений
(МГИМО МИД России)

ОПЫТ СТРАН

Рыбная промышленность России: анализ современного состояния

Елена Вотинова, Максим Вотинов

В статье рассматривается текущее состояние рыбной промышленности России, в том числе такие основные виды деятельности рыбного хозяйства, как рыболовство, рыбоводство и производство основных видов рыбной продукции. Авторы статьи также уделили внимание роли государства в процессах устойчивого развития отрасли.

Рыбная промышленность является одной из традиционных отраслей промышленности России. В целом российское рыбное хозяйство – это комплексный сектор экономики, включающий в себя различные виды деятельности начиная от прогнозирования сырьевой базы отрасли и заканчивая организацией торговли рыбной продукцией в стране и за рубежом. Для прибрежных территорий страны рыбное хозяйство является основой градостроительства. Например, для Мурманска и Мурманского региона рыбная промышленность всегда была и остается ведущей отраслью.

К основным видам деятельности рыбной промышленности можно отнести непосредственно промысел (рыболовство), разведение рыбы (рыбоводство), а также переработку и производство основных видов рыбной продукции.

Ежегодный доход от мирового рыболовства составляет порядка 80 млрд долл. США, в мире насчитывается примерно 3,5 млн рыболовных судов общим тоннажем 13–14 млн тонн.^❶

По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2015 г. в России насчитывалось 8,5 тыс. организаций по виду экономической деятельности «Рыболовство, рыбоводство», что на 3,2 тыс. больше, чем в 2003 году.^❷ Сальдированный финансовый результат этих организаций в 2015 г. составил 62 740 млн руб.^❸

С одной стороны, очевидно, что рыбная промышленность в России динамически развивается и имеет положительный эффект. С другой стороны, можно выделить ряд проблем, которые являются препятствующим фактором для разностороннего развития отрасли. На этом фоне оценка современного состояния рыбной промышленности является актуальной задачей.

Стратегия развития российского рыбного хозяйства

Оценка современного состояния рыбного хозяйства и его роли в экономике России представлена в Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года (Стратегия). В своей основе Стратегия предполагает рост добычи водных биологических ресурсов, объемов производства рыбной продукции и, как следствие, увеличение среднедушевого потребления населением рыбных продуктов.

Стоит отметить, что Россия отстает от лидирующих рыболовных стран по потреблению рыбных продуктов. По данным Федерального агентства по рыболовству на начало первого этапа Стратегии, т.е. по состоянию на 2008 г., среднедушевое потребление рыбных товаров в России составляло 12,8 кг, тогда как у ведущих мировых рыболовных держав этот показатель был значительно выше. Например, у США он составлял 22,6 кг, у Китая – 25,7 кг, у Норвегии – 47,4 кг, у Японии – 64,7 кг.^❹

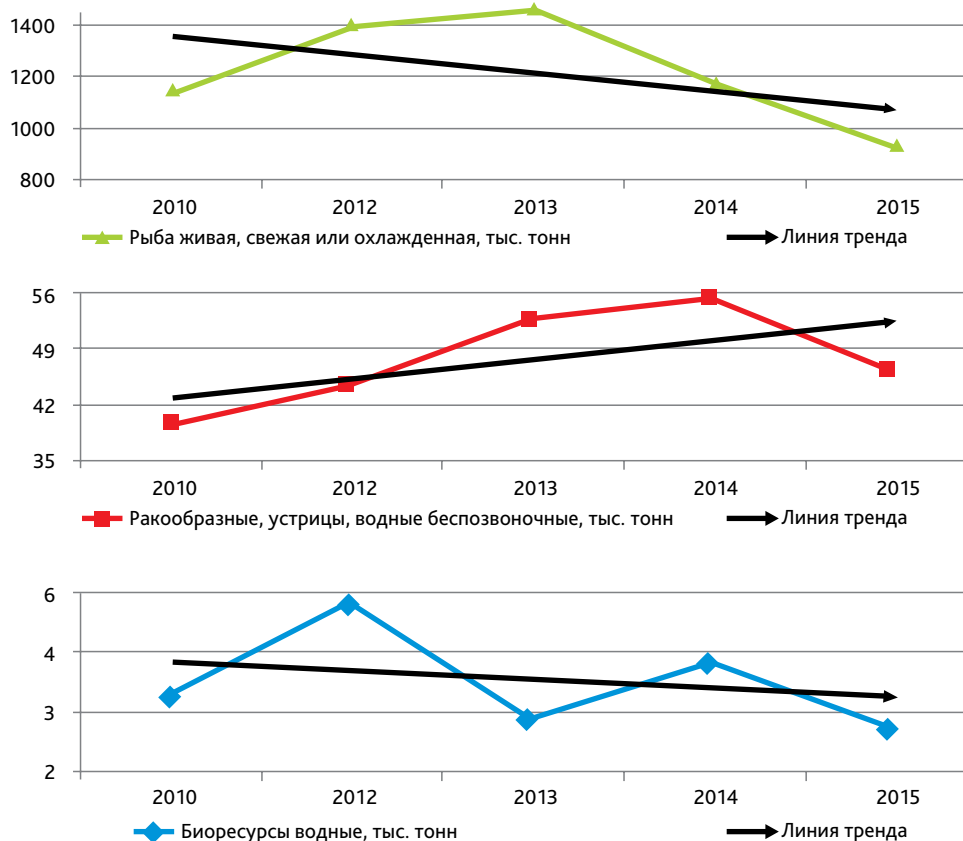
Основываясь на целевом показателе «Среднедушевое потребление населением рыбных продуктов», можно сделать вывод о том, что в настоящее время Стратегия выполняется. Так, предполагается, что в 2017 г. значение данного показателя будет составлять 22,6 кг в год, что подтверждают результаты выборочного мониторинга бюджетов домашних хозяйств, проводимого Росстатом. Для сравнения: по состоянию на 2014 г. среднедушевое потребление рыбы и рыбных продуктов в России составляло 22,3 кг в год.³

Однако, по нашему мнению, потенциал рыбной отрасли реализован не в полной мере. Для более детального анализа рассмотрим основные виды деятельности рыбного хозяйства, такие как: рыболовство, рыбоводство; производство основных видов рыбной продукции.

Рыболовство, рыбоводство

Согласно официальной статистической информации, основной источник продукции рыбного хозяйства в России – добыча рыбы живой, свежей или охлажденной – постоянно сокращается. (Рисунок 1)⁴

Рисунок 1. Добыча (производство) основных видов продукции рыболовства



Так, добыча рыбы живой, свежей или охлажденной в 2015 г. сократилась по сравнению с 2010 г. на 221 тыс. тонн. Положительную линию тренда имеет только добыча «элитных» ракообразных, устриц и иных водных беспозвоночных: 46,5 тыс. тонн в 2015 г. (39,8 тыс. тонн в 2010 г.), а добыча водорослей и морской капусты практически не изменилась и составила 2,9 тыс. тонн в 2015 г. (3,5 тыс. тонн в 2010 г.).

В Мурманской области, традиционном регионе рыбной промышленности, добыча рыбы живой, свежей или охлажденной практически не изменилась: в 2015 г. составила 34 126,2 тонны по сравнению с 36 719,5 тонны в 2010 году.⁴

Наряду со снижением добычи рыбы в России постепенно сокращается и выпуск молоди водных биологических ресурсов, основные показатели которого представлены в Таблице 1. Если в 2010 г. было выпущено в водные объекты рыбохозяйственного значения 10 056,8 млн штук молоди, то в 2015 г. только 8 974,8 млн штук.

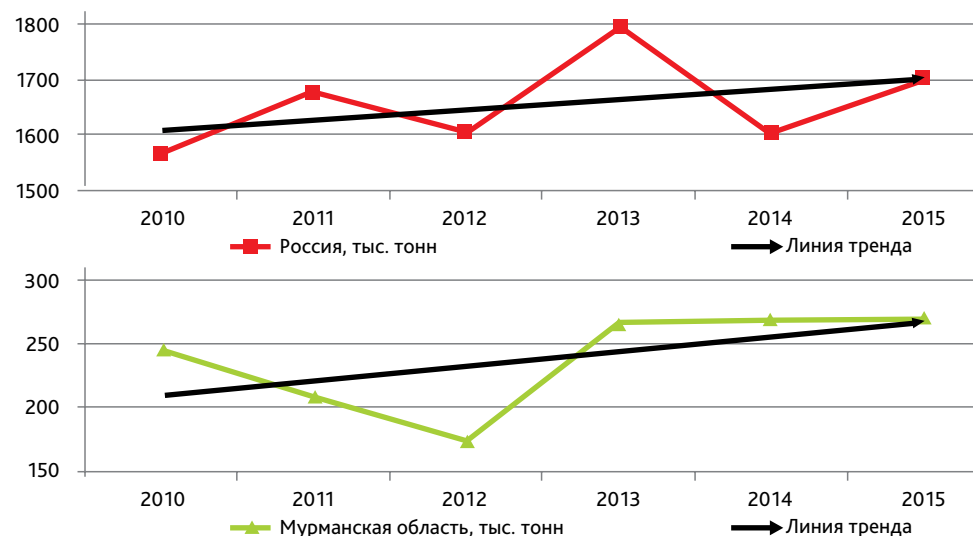
Таблица 1. Выпуск молоди водных биологических ресурсов в водные объекты рыбохозяйственного значения, млн штук

Показатели, млн штук	2010	2012	2013	2014	2015
Выпуск молоди водных биологических ресурсов	10 056,8	9 940,3	9 275,6	8 864,7	8 974,8
из них:					
осетровых	51,3	45,2	55,3	59,8	58,5
лососевых	1 110,0	929,9	1 016,4	1 073,0	993,4
сиговых	109,2	19,8	26,8	48,7	95,7
растительноядных	24,0	27,7	26,4	25,5	27,4
частиковых	8 757,1	8 908,5	8 149,3	7 653,9	7 798,6

Однако можно отметить повышенный интерес бизнеса к разведению дорогих пород рыб. Например, выпуск молоди осетровых рыб увеличился с 51,3 до 58,5 млн штук, выпуск лососевых находится примерно на уровне 1 000 млн штук, варьируясь в пределах 929,9–1 110 млн штук.

Вместе с тем, на фоне снижения объемов добычи рыбы живой, свежей или охлажденной, наблюдается рост ее экспорта в страны СНГ и дальнего зарубежья (Рисунок 2).^{4 5}

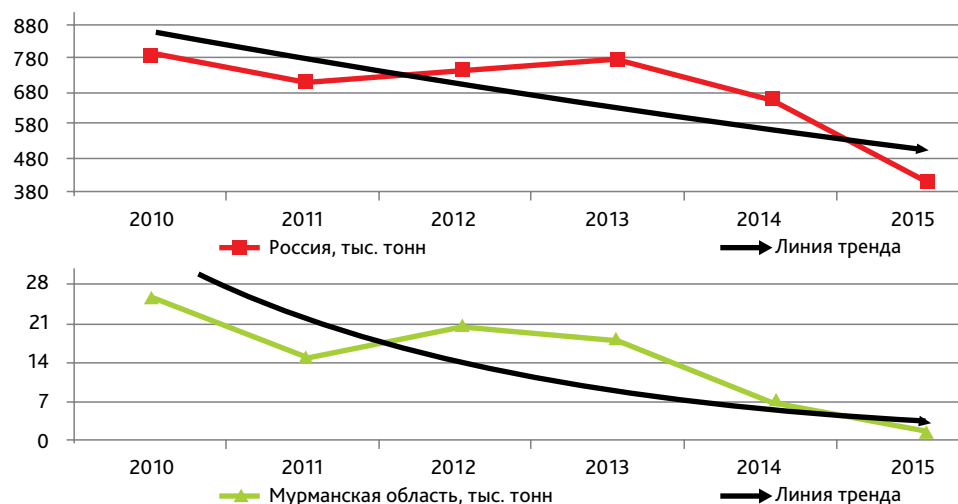
Рисунок 2. Экспорт рыбы в страны СНГ и дальнего зарубежья



Это говорит о том, что промысловикам выгоднее продавать рыбу на экспорт, нежели реализовывать ее в России или использовать для дальнейшей переработки.

Интересен еще и тот факт, что увеличение экспорта рыбы происходит на фоне резкого снижения ее импорта, обусловленного российским продовольственным эмбарго.⁶ Динамика импорта рыбы живой, свежей или охлажденной представлена на Рисунке 3.

Рисунок 3. Импорт рыбы в страны СНГ и дальнего зарубежья

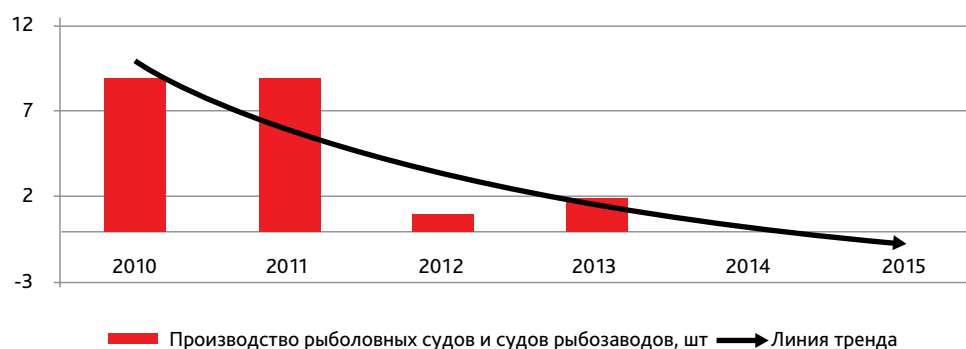


Учитывая, что имеет место тренд снижения объемов добычи рыбы живой, свежей или охлажденной и тренд увеличения ее экспорта, можно сделать вывод, что и для конечного покупателя выбор рыбы на прилавках магазинов будет невелик.

Интересен еще и тот факт, что в последние годы прекратилось производство рыболовных судов и судов рыбозаводов^②, при этом средний возраст судов Северного бассейна достигает порядка 28 лет.

Динамика производства рыболовных судов и судов рыбозаводов в России в последние годы приведена на Рисунке 4.

Рисунок 4. Производство рыболовных судов и судов рыбозаводов в России



Степень износа основных фондов по виду деятельности «Рыболовство, рыбоводство» в Мурманской области в 2015 г. составляла 65%^⑦, а по России в целом – 57,9%.^②

На IV Международной конференции «Рыболовство в Арктике: современные вызовы, международные практики, перспективы» заместитель главы Росрыболовства П.С. Савчук на примере Северного бассейна выделил основные проблемы рыбной отрасли – неэффективность промысла и неразвитость береговой инфраструктуры. Эта оценка подтверждает результаты нашего исследования.

Производство основных видов рыбной продукции

В отличие от рыбного промысла, производство рыбной продукции – это наукоемкий процесс. Рыбу солят, сушат, вялят и коптят, делают пресервы и консервы, производят ее кулинарную обработку. Каждая операция производится по технологическим инструкциям на технологическом оборудовании. То есть, прежде всего, необходимо проработать технологию, построить оборудование и только тогда начать производство рыбной продукции.

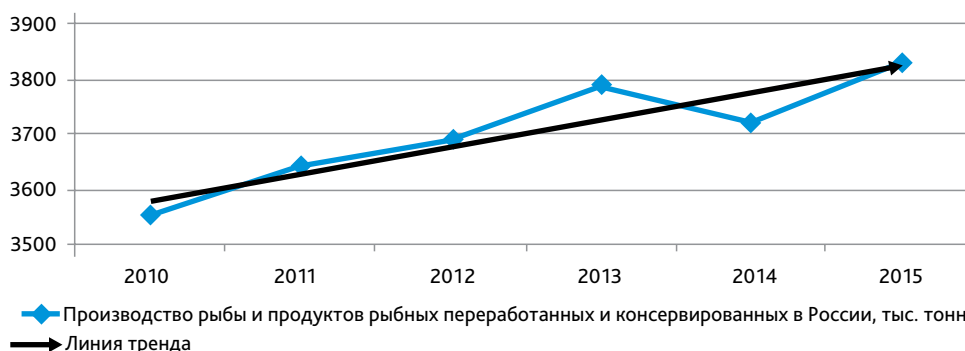
Однако, по данным Федерального агентства по рыболовству, материально-техническая база отрасли основывается на резервах, заложенных еще в 70–80-е годы прошлого века.¹ Использование устаревшего оборудования приводит к высоким энергозатратам и, как следствие, к высокой себестоимости готовой продукции.

В этой связи в Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период 2013–2017 годов предусматривается широкомасштабная модернизация и техническое перевооружение предприятий отрасли, развитие высокотехнологичных производств, создание новых объектов научно-производственной базы, повышение глобальной конкурентоспособности рыбохозяйственного комплекса на основе его перевода на новую технологическую базу и формирования кадрового потенциала отрасли.¹

Исследования в основном ведутся в регионах, для которых рыбная промышленность является традиционной. Основными рыбными регионами России являются Дальневосточный федеральный округ, в котором можно выделить Приморский край, Хабаровский край и Сахалинскую область, и Северо-Западный федеральный округ, к которому относятся Мурманская область, Республика Карелия, Архангельская область и Калининградская область.

Несомненно, такое пристальное внимание к проблематике производства рыбных продуктов со стороны научного сообщества, не только Мурманской области, но и России в целом, принесло существенные результаты. Так, по данным Росстата, в 2010–2015 гг. увеличилось производство рыбы и продуктов рыбных переработанных и консервированных с 3 556 тыс. тонн до 3 829 тыс. тонн. (Рисунок 5)⁵ В Мурманской области объемы производства рыбы и продуктов рыбных переработанных и консервированных с 2010 г. практически не изменились и по состоянию на 2015 г. составляли чуть более 550 тыс. тонн.⁴

Рисунок 5.
Производство рыбы
и продуктов рыбных
переработанных и
консервированных в
России,
тыс. тонн



Помимо пищевых рыбных продуктов очевиден рост и непищевых рыбных продуктов, в частности, муки тонкого и грубого помола и гранул из рыбы, производство которых в России увеличилось с 81,6 до 85,7 тыс. тонн.⁶

Таким образом, несмотря на снижение объемов добычи рыбы живой, свежей или охлажденной и увеличения ее экспорта в страны СНГ и дальнего зарубежья, можно с уверенностью констатировать, что производство рыбной продукции развивается, появляются новые и совершенствуются старые технологии производства, увеличивается энергоэффективность производств. По нашему мнению, именно снижение энергоемкости готовой продукции, а также развитие новых кулинарных технологий производства являются причиной увеличения среднедушевого потребления населением рыбы и рыбных продуктов.

Государственная поддержка рыбного хозяйства

Стоит отметить, что проблемные вопросы рыбной промышленности всегда были и остаются на контроле у государства. Помимо Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 314 закреплена государственная программа Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса». В Мурманской области постановлением Правительства Мурманской области от 11 ноября 2016 г. № 561-ПП принята региональная программа «Развитие рыбного и сельского хозяйства, регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия».

В настоящее время на основе достигнутых результатов в соответствии со Стратегией развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года разрабатывается обновленная концепция развития отрасли до 2030 года.

Несомненно, в настоящих реалиях важна государственная поддержка и субсидирование рыбного хозяйства. Так, Правительство Мурманской области осуществляет поддержку предприятий аквакультуры и береговой переработки. В частности, предоставляются субсидии из областного бюджета на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях сельскохозяйственными товаропроизводителями (за исключением граждан, ведущих личное подсобное хозяйство) на развитие товарной аквакультуры, включая товарную аквакультуру осетровых видов рыб. Также возмещается часть расходов по уплате процентов по кредитным договорам, в которых целевым использованием кредитных средств является приобретение сырья и вспомогательных материалов.



Выводы

Рыбное хозяйство в России – это сложный для прогнозирования сектор экономики, развитие которого зависит от развития двух составляющих – рыболовства и рыбоводства, а также от производственного сектора. Как показало исследование, основные проблемы рыбной отрасли заключаются непосредственно в неэффективности промысла. Отсутствие новых рыбопромысловых судов, большая степень износа основных фондов, эксплуатация морально устаревших судов, сокращение выпуска молоди водных биологических ресурсов – все эти факторы приводят к снижению объемов добычи рыбы живой, свежей или охлажденной.

Производственный сектор рыбного хозяйства на фоне низких показателей рыболовства и рыбоводства, наоборот, показывает положительную динамику развития продуктов рыбных переработанных и консервированных. Постоянно создаются инновационные технологии производства рыбных продуктов, уменьшается энергоемкость отрасли, позволяющая снизить себестоимость готовой продукции и сделать ее доступной для рядового потребителя.

Вместе с тем стоит отметить, что органы государственной власти уделяют пристальное внимание отрасли. Осуществляется субсидирование и поддержка предприятий аквакультуры и береговой переработки, оказывается содействие в реализации рыбной продукции населению.

Таким образом, проведенный анализ современного состояния рыбной промышленности в России хоть и выявил некоторые недостатки, однако дает надежду на улучшение ситуации в рыбном промысле и устойчивое развитие отрасли в целом. Безусловно, на развитие прибрежной инфраструктуры и модернизацию флота потребуются время и средства, однако вполне возможно, что улучшение в ассортименте рыбной продукции на прилавках магазинов мы увидим уже в ближайшие годы.



Елена Вотинова

Канд. экон. наук, доцент,
декан факультета экономики
и управления Северо-
Западного института, филиала
Московского гуманитарно-
экономического университета,
Мурманск



Максим Вотинов

Канд. техн. наук, доцент
кафедры автоматики
и вычислительной
техники Мурманского
государственного
технического университета,
Мурманск

- ❶ Приказ Росрыболовства от 30 марта 2009 г. № 246 «Об утверждении Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года».
- ❷ Россия в цифрах. 2016: Крат. стат. сб. / Росстат - М., 2016 - 543 с.
- ❸ Потребление продуктов питания в домашних хозяйствах [Электронный ресурс] - Загл. с экрана
- ❹ Рыбохозяйственный комплекс Мурманской области / Федеральная служба государственной статистики, Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области / Мурманскстат, 2016 – 43 с.
- ❺ Промышленное производство в России. 2016: Стат. сб. / Росстат. - М., 2016. - 347 с.
- ❻ Указ Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».
- ❼ Основные фонды в Мурманской области / Федеральная служба государственной статистики, Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области. Мурманск, 2016 – 52 с.

НЕЗАКОННОЕ РЫБОЛОВСТВО

ННН-промысел в России: проблемы и перспективы их решения

Константин Згуровский и Андрей Винников

С проблемой незаконного, несообщаемого и нерегулируемого рыбного промысла сталкиваются многие страны, в том числе и Россия. Авторы этой статьи рассматривают причины ННН-промысла в России и принимаемые меры для борьбы с этим явлением, а также указывают на все еще нерешенные проблемы, связанные с незаконным выловом биоресурсов.

Противодействие ННН-вылову – задача в первую очередь государственная! Что такое ННН-вылов или промысел? Это незаконная, несообщаемая и нерегулируемая (ННН) добыча (вылов) водных биологических биоресурсов (ВБР).

Чем же так опасен ННН-вылов?

ННН рыбный промысел угрожает в первую очередь запасам водных биоресурсов: своей нерациональностью – он может привести к перелову и полному их истощению вплоть до прекращения любого вида промысла. Во-вторых, ННН-вылов – это теневой, криминальный бизнес, осуществляемый с нарушением действующего законодательства, прибыль от которого попадает в карманы дельцов, а бюджет недополучает причитающиеся налоги. В-третьих, продукция ННН-вылова мешает развитию легальных компаний, создавая своеобразную конкуренцию официальному вылову.

Что можно отнести к ННН-вылову?

Любая рыбохозяйственная деятельность, не только добыча (вылов) водных биоресурсов, но и их транспортировка и переработка, осуществляемая с нарушением действующего законодательства, является нелегальной. ННН-вылов включает в себя различные виды браконьерства, нелегальной добычи (вылова) водных биоресурсов (ВБР). К нему относится как судовой промысел, включая использование судов под флагами третьих стран («удобными» флагами), когда промысел осуществляется без соответствующего разрешения и соответственно без наделения их объемами ВБР в рамках официально выделенных и закрепленных квот, так и бытовое браконьерство, когда ВБР изымаются либо для личных нужд, но чаще – с целью дальнейшей перепродажи. Судовой ННН-вылов также может осуществляться в районах, запретных для добычи того или иного вида ВБР, в запретные сроки и с использованием запрещенных орудий лова. Все эти условия регламентируются Правилами рыболовства, утвержденными Минсельхозом России для различных рыбохозяйственных бассейнов, включая внутренние водоемы.

На проблему широкомасштабного браконьерства в российской исключительной экономической зоне Всемирный фонд дикой природы (WWF России) обратил внимание еще в 2002 г., когда вышел аналитический отчет «Промысел в тумане. Рыболовство и торговля рыбопродукцией в российской части Берингового моря». WWF России также впервые оценил масштаб браконьерства на Дальнем Востоке, которое начало достигать угрожающих размеров. Затем эксперты WWF России неоднократно возвращались к ННН-промыслу в Баренцевом море и на Дальнем Востоке России: в частности, в 2005 и 2008 гг. были опубликованы отчет «Анализ регулирования промысла трески и влияние нелегального промысла на запасы трески Баренцева моря» и доклад «Нелегальный промысел в арктических водах».

В этом же 2008 г. эксперты WWF России разработали методику и дали оценку объемов ННН-вылова тихоокеанских лососей на Камчатке, проанализировали имеющуюся информацию о разных формах браконьерства. В публикации

«Незаконный, неучтенный и нерегулируемый вылов тихоокеанских лососей на Камчатке» приводятся данные о состоянии запасов лососевых Камчатки, основных импортерах российской лососевой продукции, оценена емкость внутреннего рынка и предложены пути решения проблемы ННН-вылова лососей. Неутешительные итоги лососевой путины 2017 г. на Сахалине показали, что наряду с изменениями климата такая деятельность человека, как перелов, масштабное браконьерство на нерестовых реках (где браконьерами изымается только икра, а рыба остаётся гнить на берегу), промысел под видом искусственного воспроизводства, приводят к подрыву естественного воспроизводства биоресурсов. В связи с этим проблема противодействия ННН-вылову становится актуальной как никогда.

В последние годы все чаще упоминаются случаи скупки нелегально добытых ВБР, в том числе и на рыбопромысловых участках, из которых производители-переработчики в дальнейшем производят вполне легальную продукцию, снабжая ее своими реквизитами. Например, предприятие, осуществляя добычу лососей на своем рыбопромысловом участке (РПУ), в то же время скупает икру у местных браконьеров или жителей. Почему это делает именно предприятие? Потому что скупленную икру или рыбу можно легко легализовать, показывая фиктивный вылов на своем РПУ (на нем не устанавливается общий допустимый улов (ОДУ)), а в период промысла можно получить еще и дополнительные объемы на вылов. Предприятие затрачивает меньше усилий на осуществление промысла, а произведенная таким образом легальная продукция из нелегально добытой рыбы в дальнейшем свободно реализуется. И это только одна из схем подобного теневого бизнеса.

Не редкость и появление при промысле или неучтенных уловов, или неучтенной продукции. То есть она, скорее всего, произведена из объемов ВБР, превышающих выделенные указанному пользователю квоты. А каков дальнейший путь подобной «неучтенки»? Опять же – или легализация, или перепродажа дельцам на теневой рынок. Отдельно можно выделить бытовое браконьерство, особенно на внутренних водоемах, которое порой имеет довольно крупные масштабы. Оно развито преимущественно в отдаленных регионах, сельской местности, где тяжело найти работу, а несколько месяцев или недель, проведенные на водоеме, могут обеспечить семью и едой и деньгами. Порой создаются даже целые браконьерские бригады, станы, которые, пользуясь удаленностью мест лова, заготавливают только икру, пряча ее в браконьерских схронах и вывозя зимой, когда, например, ход лососевых на реках уже закончился и инспекторов рыбоохраны практически нет. Иногда на этих «схронах» обнаруживают до нескольких тонн икры.

О чем это говорит? Если учитывать, что в среднем ястык одной самки весит, например, 300 грамм, то сколько нужно выловить самок, не считая самцов (рассматривая, что при нерестовом ходе соотношение полов составляет 50 на 50%), чтобы заготовить 1 тонну соленой икры? И вся эта нелегально добытая рыба не учитывается в официальной статистике. Самцы просто выкидываются, а самки вспарываются только на икру. Потом эта икра или перепродается оптово или ее закатывают в баночки, поскольку стоимость в этом случае увеличивается в разы.

Возросший спрос на рыбу и морепродукты на мировых, особенно азиатских рынках в 1990-х – 2000-х годах, а также существенные прорехи в системе слежения за нелегальной деятельностью и ее пресечением, привели к росту ННН-промысла в российских водах. Превышение фактического вылова над рекомендуемым наукой ОДУ достигало 100-200%! Особенно это касалось таких ценных объектов промысла как крабы. В 2015 г. WWF России исследовал торговые потоки нелегального и легального краба, добытого в российских водах Азиатско-Тихоокеанского региона. Это исследование позволило выявить объемы нелегального краба, выловленного в водах России и экспортируемого в США, а также природоохранные проблемы, связанные с переловом краба.

Официальные данные таможенных служб Южной Кореи, Японии, Китая и США показывают, что в 2013 г. эти четыре страны (на долю которых приходится почти весь официальный экспорт краба России) вывезли из России живого и мороженого краба почти в 2 раза больше официального российского вылова. В течение последних десяти лет вылов краба благодаря нелегальному промыслу в два-четыре раза превышал разрешенную квоту, и это вызывало серьезную обеспокоенность состоянием ряда популяций крабов российского Дальнего Востока.

В чем же причины браконьерства – ННН-вылова?

Ответ прост – получение прибыли или сверхприбыли. Достаточно рискованно, но деньги перевешивают, особенно, если продукция на выходе достаточно дорогостоящая. Вот и появляется на рынке нелегальная черная и красная икра и другая ННН продукция. Говорят, что, по мнению экспертов, браконьерство неискоренимо. В любое время найдутся желающие выловить рыбку в обход существующих законов. Даже учитывая достаточную жесткость этих законов, вплоть до тюремного заключения за добычу редких видов, занесенных в Красную книгу.

Первопричиной российского бытового браконьерства является социальная неустроенность. Нет работы, а жить и выживать как-то надо, ну и ловят всем селом на близлежащей речке! На Камчатке есть села, где не одно поколение уже выросло на браконьерском лове рыбы, причем ловить начинали еще со школьного, а иногда и дошкольного возраста. И ситуация не меняется не то что годами, но и десятилетиями! Получается замкнутый круг: ловят и штрафуют, ловят и судят, но браконьерство остается. И нескончаема эта «игра» между браконьерами и органами рыбоохраны (т.н. «рыбниками») – я буду браконьерить и нарушать закон, а ты меня лови и наказывай! Не потому ли в некоторых таких рыбацких селах до половины (а иногда и больше) взрослого мужского населения имеют судимость за браконьерство? То есть репрессивные меры не помогают, превентивные меры тоже не действенны, значит – что-то не так в «нашем королевстве»?

Поиск путей ликвидации ННН-промысла

В последние годы Россия серьезно работала над решением проблемы нелегального промысла: были подписаны двусторонние соглашения с Японией, Южной Кореей, Китаем, США и другими странами, был разработан «Национальный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла», силовые структуры усилили контроль промысла в море, установлено правило, что все суда перед экспортом рыбы и морепродуктов обязаны заходить в российские порты. В частности, на наш взгляд, наиболее эффективно работает двусторонняя Российско-Норвежская рыболовная комиссия. Кроме того, идет обмен данными и усиливается сотрудничество между Россией и другими странами-импортерами российской рыбной продукции, многие страны уже подписали соглашения о портовом контроле.

Позитивную роль сыграла также независимая экологическая сертификация по системе Морского попечительского совета (Marine Stewardship Council – MSC) промыслов минтая в Охотском, трески и пикши в Баренцевом море, а также готовящаяся – ярусного лова трески и палтуса в западной части Берингова моря и ловушечного промысла крабов у западного побережья Камчатки. Хотя у экспертов WWF России был ряд серьезных замечаний к этому процессу и несколько лет назад мы даже подавали протест против сертификации промысла охотоморского минтая.

Все эти меры привели к существенному снижению браконьерского вылова. Как заявляют норвежские официальные лица, ННН-промысел в Баренцевом море практически сведен к нулю. Статистика показывает, что за последние три года существенно снизился нелегальный промысел краба на Дальнем Востоке.

Тем не менее, есть ряд нерешенных проблем:

- По-прежнему, не разрабатываются и не используются методики оценки общего объема ННН-промысла, даже те, которые уже были разработаны (см. выше);
- Сокращаются расходы на НИР, исследовательский флот стареет и утилизируется, что приводит к сокращению экспедиций и существенно влияет на качество подготовки материалов, обосновывающих объемы ОДУ;
- Несмотря на некоторые улучшения (в частности, вводится в практику система электронного промыслового журнала, разработана отечественная система спутникового мониторинга (vessel monitoring system – VMS) состояния водных биологических ресурсов «Гонец», проводятся курсы по обучению наблюдателей, работающих на борту промысловых судов), по-прежнему есть определенные основания сомневаться в достаточной эффективности мониторинга промысла, в частности систем VMS и независимых наблюдений на борту рыболовных судов. В 2007 и в 2008 гг. WWF России опубликовал материалы («Наблюдатели и спутниковый мониторинг в рыболовстве: правовые аспекты», «Система спутникового мониторинга рыболовства. Современное состояние и перспективы развития»), позволяющие получить представление о системе научных наблюдателей в промысловом рыболовстве в мире, анализирующие российскую систему спутникового мониторинга и предлагающие пути ее совершенствования. Однако многие из этих предложений не внедрены до сих пор. Так, например, на государственном уровне так и не приняты документы, разработанные WWF России, определяющие статус наблюдателей на борту, их права и обязанности (хотя уже одна ассоциация – Ярусного промысла – приняла их как свой собственный документ). Запрещено использование наиболее эффективной системы спутникового мониторинга – системы «Аргос», а эффективность отечественной системы «Гонец» требует проведения независимой оценки;
- Вызывают тревогу недостаточные меры по борьбе с масштабными выбросами за борт молоди и менее ценных промысловых видов. Общий вылов оценивается путем пересчета из объема выпущенной продукции, что ведет к недоучету вылова и переловам наиболее ценных видов;
- Не внедрена система полной прослеживаемости цепочек поставок рыбопродукции, как принято говорить – «от лодки до глотки» (from boat to throat). Особенно это касается отечественного рынка, так как для международного рынка уже существует система сертификации цепочек поставок.
- В российской исключительной экономической зоне продолжают «пиратствовать» суда под «удобным» флагом. Эта проблема носит многосторонний характер, и решать ее необходимо усилиями всех стран, вовлеченных в мониторинг и контроль промысла. Позитивную роль играет Соглашение о флаге судна и флаге порта, к которому Россия намерена присоединиться в ближайшее время.

Вместе с тем, WWF России поддерживает предложения рыбаков по упрощению системы контроля, в частности запрет проведения полного пересчета улова на борту, обязательного прохождения контрольных точек в море. Вместо наблюдателей на борту можно ставить камеры наблюдения, вес улова нужно определять либо прямым взвешиванием на борту судна, либо с помощью этих камер или других технических средств. Также предлагается вовлекать рыбаков в процессы управления и мониторинга. Эксперты WWF России выступают за более полное использование системы управления рыболовством, основанной на праве рыбака на ресурс (т.н. right based management – RBM), так как обеспечение такого права заставляет рыбаков бережнее относиться к состоянию водных биоресурсов.



Константин Згуровский
Старший советник программы
по устойчивому рыболовству
WWF России



Андрей Винников
Директор программы по
устойчивому рыболовству
WWF России

СУБСИДИИ

Рыболовные субсидии должны работать во благо устойчивого развития

Рыболовство – важнейший сектор экономики, развитие которого все более тесно связывается с достижением Целей устойчивого развития (ЦУР) и Парижского соглашения по изменению климата.

Сектор рыболовства может внести достойный вклад в достижение социальных, экономических и экологических целей, но для этого необходимо провести реформирование связанных с этим сектором торговых отношений.

Рыболовство и устойчивое развитие

Рыболовство – один из древнейших видов хозяйственной деятельности людей, начиная еще со времен палеолита. С развитием торговли рыболовство постепенно приобрело форму промысла, а затем и получило промышленный характер.

Промысловые рыбы обитают и в пресных водоемах, и в морях, причем наиболее важное значение для промысла имеют морские виды. Главные промысловые скопления этих видов рыб сосредоточены на сравнительно небольших глубинах вблизи материков и на мелях (банках). Основные рыболовные районы мира расположены в пределах континентального шельфа Тихого и Атлантического океанов.

Важность этой отрасли определяется прежде всего тем, что рыба и морепродукты – важнейший элемент сбалансированного питания, ценный источник белков, а также жира, витаминов, кормовой муки для откорма скота. В мире 2,6 млрд человек полностью зависят от рыбы и морепродуктов как основных источников белка. Из отходов рыбной промышленности получают удобрения. Рыба входит в рацион питания практически всех стран мира, а в ряде развивающихся стран играет важную роль для обеспечения продовольственной безопасности и борьбы с голодом, так как обеспечивает уязвимые группы населения ценным животным белком и необходимыми питательными элементами.

Кроме того, рыболовство играет значительную экономическую и социальную роль – это важнейший источник доходов и средств к существованию для сотен миллионов людей в различных странах, развитых и развивающихся, причем занятость в этой отрасли растет опережающими темпами по сравнению с увеличением численности населения и ростом занятости в традиционном сельском хозяйстве. При этом женщины играют ключевую роль в рыболовстве и аквакультуре: практически половина занятых в мелкомасштабном рыболовстве – женщины, а в рыбном промысле во внутренних водах их доля выше.

Нынешнее рыболовство оказывает важное влияние и на состояние окружающей среды (в том числе изменение климата, сохранение биоразнообразия) и рыбных запасов. Теоретически, используя современные мощные средства добычи, легко можно было бы полностью выловить всю рыбу и тем самым прекратить дальнейшее рыболовство. Для того чтобы этого не случилось, мировое сообщество должно применять совместные меры по охране рыбных и водных ресурсов и воспроизводству рыбы.

В эффективном функционировании рыболовства заинтересованы все страны мира – производители и потребители, развитые и развивающиеся, прибрежные и не имеющие выхода к морю. С одной стороны, в настоящее время растет конкуренция между странами, занимающимися рыболовством, за право использования водных

биологических ресурсов, особенно наиболее ценных видов рыб и морепродуктов, а также за рынки сбыта рыбопродукции. Однако с другой стороны, увеличивается осознание необходимости взаимодействия для решения общих задач, поэтому страны расширяют сотрудничество для регулирования рыболовства в рамках региональных и глобальных международных организаций – Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Всемирной продовольственной программы (ВПП), Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Международной морской организации (ММО), Организации ООН по промышленному развитию (ЮНИДО), Всемирной торговой организации (ВТО) и других.

Субсидирование рыболовства

Правительства разных стран используют различные виды государственных субсидий для развития сектора рыболовства. Существование таких субсидий может быть вызвано стремлением поддержать эффективное функционирование рыболовецких хозяйств и сельских рыболовецких общин, помочь им снизить затраты, расширить промысловые мощности, повысить степень инновационности, расширить ареал промысла. Часто система субсидий продиктована желанием стимулировать развитие прибрежных регионов или решить экологические проблемы в контексте устойчивого развития.

Эксперты Высшей школы экономики приводят следующую классификацию рыболовных субсидий:

- субсидии на решение операционных задач: топливо для рыболовных судов, лед для хранения улова и т.д.;
- установление льготных налогов и сборов за право пользования биоресурсами в исключительных экономических зонах;
- субсидии на использование капитала, льготные кредиты, страхование кредитов;
- поддержка развития промыслового флота: конструирование и строительство новых, ремонт и модернизация существующих судов;
- субсидии на совершенствование и поддержание портовой, складской и транспортной инфраструктуры;
- выплаты за ограничение или прекращение рыбаками промысла: компенсации вынужденного простоя промысловых судов во время официального запрета промысла в виде прямых денежных выплат;
- меры поддержки, направленные на регулирование цен на рыбные товары.

Зачастую субсидии играют важную роль в поддержке эффективного экономического функционирования отрасли, обеспечении занятости и борьбе с бедностью, предоставлении доступа мелким рыбопромысловым артелям к морским ресурсам и рынкам, а также в предотвращении и значительном сокращении масштабов загрязнения морской среды, обеспечении рационального использования и охране морских и прибрежных экосистем.

Однако в то же время растет озабоченность расширением применения вредных субсидий, которые ведут к образованию избыточных мощностей, к увеличению объема перелова рыбы. Сейчас в озерах, реках и океанах вылавливается в три раза больше рыбы, чем в 1974 году. Чрезмерный вылов рыбы подрывает способность ее воспроизводства до минимально необходимого уровня, нарушает биологический баланс подводного мира. Перелов промысловых видов рыб негативно сказывается на производстве продовольствия, нарушает функционирование экосистем и сокращает биоразнообразие. Доля мировых морских рыбных запасов, находящихся в биологически устойчивых пределах, уменьшилась с 90% в 1974 г. до 68,6% в 2013 году.

Международное регулирование рыболовных субсидий

В целом в результате деятельности международных и региональных организаций, отвечающих за вопросы регулирования использования ресурсов Мирового океана, сложилась богатая нормативно-правовая база. В частности, в 1982 г. была подписана Конвенция ООН по морскому праву, устанавливающая всеобъемлющий правовой режим мировых океанов и морей.

Что касается непосредственно субсидирования рыболовства, то этот вопрос регулируется в рамках ВТО. Отдельных положений по рыбным субсидиям в соглашениях ВТО нет и такие субсидии относятся к промышленным субсидиям и регулируются Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам (ССКМ). С момента подписания ССКМ и на протяжении последующих более двадцати лет тема рыболовных субсидий остается чрезвычайно острой темой, по которой идут активные дискуссии между группами стран с разным уровнем развития рыболовного промысла и различными интересами. Эта тема активно обсуждалась в рамках переговоров раунда Доха. Была надежда на выработку новых правил субсидирования, которые могли бы быть оформлены в новом соглашении, однако до настоящего времени такой документ подготовлен не был.

Группы членов ВТО на переговорах по субсидиям для рыболовного промысла

Эксперты Высшей школы экономики выделяют следующие группы членов ВТО на основе особенностей их рыболовного сектора и позиции в мировой торговле:

- страны с развитым промысловым флотом, выступающие в ВТО за значительное ограничение субсидий в рыболовстве (Аргентина, Австралия, США, Исландия, Новая Зеландия, Перу, Филиппины, Чили, Эквадор – группа под названием «Друзья рыбы»);
- члены ВТО с развитым промысловым флотом (включая экспедиционный), выступающие за гибкое использование субсидий (Япония, ЕС, Южная Корея);
- развивающиеся и наименее развитые страны, в целом выступающие за эффективное управление ресурсами Мирового океана, но требующие предоставления для себя исключений в рамках специального и дифференцированного режима;
- малые островные государства, в структуре ВВП которых преобладает продукция рыбной отрасли.

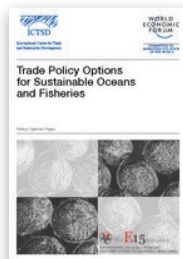
Позиция России на переговорах

По мнению Министерства экономического развития Российской Федерации, вопрос регулирования и сокращения рыболовных субсидий является особенно важным для России: хотя таких субсидий в стране практически нет, их много в других государствах мира, в том числе в странах-торговых партнерах. Россия заинтересована в принятии новых правил субсидирования рыболовства, так как это позволит ограничить избыточный вылов водных биологических ресурсов и сохранить водные биологические ресурсы Мирового океана – в чем страна с развитым рыбохозяйственным сектором, несомненно, заинтересована.

В связи с этим Россия входит в состав основных переговорщиков по проекту будущего соглашения, в том числе по разделу транспарентности. По словам Минэкономразвития России, благодаря этому России удалось добиться включения дополнительных требований к транспарентности применения рыболовных субсидий в проект будущего соглашения, работа над которым продолжится в 2018 году.

Источники: материалы «Эко-Согласия»; материалы ООН; доклады Высшей школы экономики; новости Министерства экономического развития Российской Федерации; «Состояние мирового рыболовства и аквакультуры 2016. Вклад в обеспечение всеобщей продовольственной безопасности и питания», ФАО, 2016 г.

Публикации и ресурсы



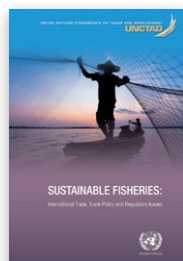
У. Рашид Сулайла. Варианты торговой политики для устойчивого развития океанов и рыболовства. МЦТУР, Всемирный экономический форум, 2016

В данной публикации дается новое представление о ключевых проблемах, с которыми сталкиваются мировые океаны, и определяются варианты политики и возможности реформирования глобальной торговой системы для поддержки перехода к устойчивому рыболовству и более здоровому океану. Варианты политики структурированы в три рабочих блока: закрытие рынка для незаконного, несообщаемого и нерегулируемого (ННН) промысла; упорядоченные субсидии на рыболовство; устранение тарифных и нетарифных мер. Интернет: <https://goo.gl/4SPb9o>



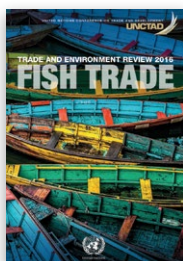
Состояние мирового рыболовства и аквакультуры 2016. Вклад в обеспечение всеобщей продовольственной безопасности и питания. ФАО, 2016

В этом докладе представлены официальные статистические данные о состоянии мирового рыболовства и аквакультуры, на основе которых дается глобальный анализ тенденций изменения рыбных запасов, производства, обработки, использования, торговли и потребления рыбы и рыбной продукции. В нем также приводятся данные о состоянии рыболовных флотов стран мира и анализ структуры человеческой деятельности в этой области. Интернет: <http://www.fao.org/3/a-i5555r.pdf>



Устойчивое рыболовство: международная торговля, торговая политика и вопросы регулирования. ЮНКТАД, 2016

В этой публикации предлагается повестка дня для устойчивого рыболовства, которая способствует сохранению, устойчивому использованию морских запасов и торговле рыбой. Подчеркивается, что выгоды для развития должны приходиться на рыболовные страны и их население, в частности на развивающиеся страны. Авторы публикации оценили текущее состояние рыбных ресурсов, а также отметили будущие действия, для осуществления которых потребуется поддержка правительств, частного сектора и других заинтересованных сторон в области рыболовства. Интернет: <http://bit.ly/1TYoPLD>



Обзор торговли и окружающей среды 2016. Торговля рыбой. ЮНКТАД, 2016

В Обзоре содержатся статьи ведущих экспертов, в которых исследованы вопросы, связанные с содействием устойчивому использованию живых морских ресурсов, главным образом рыбы, в морях и океанах. Эксперты представили свои предложения по достижению Цели устойчивого развития № 14, направленной на сохранение и устойчивое использование океанов, морей и морских ресурсов. Основное внимание в Обзоре уделяется торговле рыбой в контексте экономики океанов с точки зрения проблем и возможностей для глобального сообщества в осуществлении Повестки дня на период до 2030 года. Интернет: <http://bit.ly/2ihwn0t>

ИЗУЧАЙТЕ МИР ТОРГОВЛИ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
ВМЕСТЕ С ПУБЛИКАЦИЯМИ BRIDGES МЕЖДУНАРОДНОГО ЦЕНТРА
ПО ТОРГОВЛЕ И УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

BRIDGES

Новости торговли с точки зрения устойчивого развития
Международные новости на английском языке
www.ictsd.org/news/bridges

BIORES

Аналитика и новости о торговле и окружающей среде
Международные новости на английском языке
www.ictsd.org/news/biores

PUENTES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Латинской Америки и Карибского бассейна на испанском языке
www.ictsd.org/news/puentes

PONTES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Международные новости на португальском языке
www.ictsd.org/news/pontes

桥

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Международные новости на китайском языке
www.ictsd.org/news/qiao

BRIDGES AFRICA

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Африки на английском языке
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Африки на французском языке
www.ictsd.org/news/passerelles



Международный центр по торговле и устойчивому развитию

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

«ЭКО-СОГЛАСИЕ»

Центр по окружающей среде и устойчивому развитию

Россия, Москва, ул. Куусинена, 215
+7-926-514-3748
www.ecoaccord.org

Публикация «Мосты» выпускается
благодаря финансовой поддержке
доноров и партнеров, в том числе:

**DFID – Департамента Великобритании
по международному развитию**

**SIDA – Шведского агентства по
международному развитию**

**DGIS – Министерства иностранных
дел Нидерландов**

Министерства иностранных дел Дании

**Министерства иностранных дел и
торговли Австралии**

Редакция «Мостов» выражает
благодарность региональным партнерам.

Публикация «Мосты» лицензируется
в соответствии с лицензией Creative
Commons («Атрибуция – Некоммерческое
использование – Без производных
произведений») 4.0 Всемирная.

Редакция «Мостов» принимает
финансовые пожертвования и платную
рекламу, чтобы компенсировать расходы
по подготовке публикации. Редакция
оставляет за собой право отказа от
публикации рекламы и получения
финансовой поддержки.
Взгляды авторов статей принадлежат
авторам и не обязательно отражают
взгляды МЦТУР и «Эко-Согласия».

Цитирование «Мостов» должно
содержать полную ссылку на издание.

ISSN 1996-9236

