



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

КОМИТЕТ ПО РЫБНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

Двадцать девятая сессия

Рим, Италия, 31 января – 4 февраля 2011 года

**ОПТИМАЛЬНАЯ ПРАКТИКА РУКОВОДСТВА
МАЛОМАСШТАБНЫМ РЫБНЫМ ПРОМЫСЛОМ: ОБМЕН
ОПЫТОМ И УРОКАМИ, ПОЛУЧЕННЫМИ В ОБЛАСТИ
ВЕДЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОГО РЫБОЛОВСТВА В ЦЕЛЯХ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

РЕЗЮМЕ

В настоящем документе докладывается об итогах консультаций, состоявшихся за последние два года и посвященных передовой практике по управлению маломасштабным рыбным хозяйством, ключевым принципам и тематическим вопросам, на которые следует опираться при разработке международно-правового документа по маломасштабному рыбному хозяйству и осуществлению глобальной программы, посвященной этой подотрасли. Комитету предлагается высказать рекомендации в отношении желательности разработки, масштаба и природы такого документа, прокомментировать принципы и тематические области, обозначенные в ходе этих консультаций, и рекомендовать дальнейшие шаги.

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить свои копии документа на заседания и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к совещаниям в рамках ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org

ВВЕДЕНИЕ

1. Сегодня все больше признается роль маломасштабного рыбного хозяйства в уменьшении бедности и в укреплении продовольственной безопасности. Вместе с тем положение многих общин, занимающихся маломасштабным рыбным хозяйством, особенно в развивающихся странах, остается неустойчивым, и потенциал сектора остается нераскрытым. Комитет отмечал необходимость отдельного рассмотрения проблем сектора маломасштабного рыбного хозяйства в ходе своих последних сессий, и на своей Двадцать восьмой сессии в марте 2009 года он предложил Секретариату ФАО рассмотреть различные варианты продвижения идеи разработки международно-правового документа по маломасштабному рыбному промыслу, который будет направлять национальные и международные усилия по обеспечению устойчивости маломасштабного рыбного хозяйства и создание механизма мониторинга и отчетности. Это может означать включение новой статьи в Кодекс ведения ответственного рыболовства, разработку международного плана действий (МПД) и/или руководства. Многие Члены поддержали мнение о необходимости учреждения ФАО отдельной глобальной программы, посвященной маломасштабному рыбному хозяйству.

2. В настоящем документе приводятся характеристики, а также главные вызовы и возможности, связанные с маломасштабным рыбным хозяйством. В нем докладывается об итогах консультаций, состоявшихся за время, прошедшее после прошлой сессии Комитета, в частности, глобальных и региональных рабочих семинаров, посвященных стабилизации маломасштабного рыбного хозяйства¹ и о связанной с этим разработкой Внебюджетной программы ФАО по рыбному хозяйству и аквакультуре в целях сокращения масштабов бедности и обеспечения продовольственной безопасности. Обсуждение на этих площадках сосредоточилось на трех основных темах: (i) надлежащее управление и подход, основанный на правах человека; (ii) применение экосистемного подхода к рыбному хозяйству (ЭПР); а также (iii) управление рисками стихийных бедствий (DRM) и адаптация к изменению климата (ССА) в целях уменьшения уязвимости рыбацких общин перед лицом стихийных бедствий и изменения климата. Особое внимание уделялось гендерным вопросам как имеющим междисциплинарное значение, а также таким ключевым принципам общего характера, как участие, местное владение и партнерство.

3. В рамках процесса консультаций высказывалась решительная поддержка принятию международно-правового документа и осуществлению программы глобальной поддержки маломасштабного рыбного хозяйства. Были также высказаны рекомендации в отношении их охвата, принципов и содержания. В этом документе отражены выводы и рекомендации, прозвучавшие в ходе консультаций и представленные на рассмотрение Комитета вместе с предложениями в отношении дальнейших действий, в том числе в отношении основных видов деятельности ФАО и Департамента рыбного хозяйства и аквакультуры, предпринимаемых ею совместно с партнерами.

¹ Первое рабочее совещание по разработке Внебюджетной программы ФАО по рыбному хозяйству и аквакультуре в целях сокращения масштабов бедности и обеспечения продовольственной безопасности. Рим, 27-30 октября 2009 года. *FAO Fisheries and Aquaculture Report*. No. 930. Rome, FAO. 2010. 68р.) и Региональные консультативные совещания *Стабилизация устойчивого маломасштабного рыбного хозяйства: сближение ответственного рыболовства и социального развития»* в Азиатско-Тихоокеанском регионе, в Африке и в Латинской Америке и в Карибском бассейне (октябрь 2010 года). В этих совещаниях приняло участие 202 человек из 63 стран, включая представителей правительств, международных и региональных неправительственных организаций и организаций гражданского общества. Эти совещания были организованы в рамках этапа разработки программы, финансируемой Шведским агентством международного развития (СИДА) в рамках Глобального партнерства ФАО в интересах ответственного рыболовства. Региональные консультативные совещания также со-финансировались Правительством Норвегии.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БАЗЫ МАЛОМАСШТАБНОГО РЫБНОГО ХОЗЯЙСТВА

4. Маломасштабное рыбное хозяйство и связанная с ним деятельность являются способом жизни и основным источником средств к существованию для многих миллионов домохозяйств, расположенных рядом с прибрежными и внутренними водами, особенно в развивающихся странах. Во многих маломасштабных рыбных хозяйствах работают лишь сами их хозяева, которые занимаются как натуральным хозяйством (обеспечение продовольствием собственной семьи), так и коммерческим промыслом и обработкой и маркетингом продукции. Рыба, поставляемая маломасштабными рыбными хозяйствами, как правило, играет важную роль в местных и региональных поставках продовольствия и является важным источником животных протеинов и микронутриентов в местном пищевом рационе. В то же время рыба, поступающая на международные рынки, обеспечивает столь нужные доход и иностранную валюту. Этот сектор отличается разнообразием и динамикой и он традиционно опирается на корни в местных общинах, отражая их культуру и ценности.

5. В 2008-2009 годах было проведено исследование² по оценке сравнительной роли маломасштабного и крупномасштабного рыбного хозяйства и демонстрации их социально-экономического значения с тем, чтобы преодолеть сложившуюся ситуацию, когда достоверные данные по сектору маломасштабного рыбного хозяйства зачастую труднодоступны, что осложняет правильную оценку значения этого сектора. Итоги этого исследования показали, что объемы и число занятых в производстве в секторе маломасштабного рыбного хозяйства часто не получают адекватного отражения в статистике, в особенности в сфере внутреннего рыболовства. В глобальном масштабе более 90% из приблизительно 120 млн. человек, занятых в промысловом рыболовстве со связанными с ним перерабатывающими отраслями, являются мелкими операторами, и порядка 97% из них живет в развивающихся странах. По оценкам, порядка половины рабочей силы составляют женщины, в основном занятые в перерабатывающем секторе, однако также выполняющие другие обязанности на протяжении всей продовольственной цепочки приращенной стоимости. В дополнение к большому числу людей, работающих в секторе рыбного хозяйства на условиях полной или частичной занятости, сезонные или периодические занятия рыболовством часто представляют весомую прибавку к другим источникам средств к существованию, в особенности в трудные времена или в качестве постоянной побочной деятельности.

ВЫЗОВЫ НА ПУТИ К ОТВЕТСТВЕННОМУ РЫБОЛОВСТВУ И УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

6. Мелкие рыбацкие общины часто причисляются к наиболее бедным группам населения. Помимо того, что это отчасти объясняется их зависимостью от эксплуатации ограниченного природного ресурса и присущей рыбацкой профессии непредсказуемости, также имеются другие важные причины, связанные, в частности, с уязвимым сегментом явления бедности. Расположенные в отдаленных местах с ограниченным доступом к социальным услугам - что усугубляет проблемы здравоохранения (включая распространение ВИЧ-СПИД, в особенности в Африке и в Юго-Восточной Азии), и низкого уровня образования - эти общины зачастую не обладают организационными структурами, требующимися для того, чтобы их голоса были услышаны, и поэтому остаются за рамками процессов принятия решений и развития. В ряде мест проблему представляют конфликты с промышленными рыбопромысловыми операторами, и существенно возрастают взаимозависимость и конкуренция между маломасштабным рыбным хозяйством и другими

² Это совместное исследование Всемирного банка, ФАО и Всемирного центра по рыбным ресурсам получило название *Проект больших чисел*. См. World Bank/FAO/WorldFish Center. 2010. The Hidden Harvests - the global contribution of capture fisheries. Conference edition, June 2010. 111p. 2010. The Hidden Harvests the global contribution of capture fisheries. Conference edition, June 2010. 111p. Доступен на сайте: <http://siteresources.worldbank.org/EXTARD/Resources/336681-1224775570533/TheHiddenHarvestsConferenceEdition.pdf>

секторами - туризмом, аквакультурой, сельским хозяйством, энергетикой, промышленностью и аквакультурой.

7. Загрязнение и деградация окружающей среды, чрезмерная эксплуатация ресурсов также относятся к числу важнейших проблем, с которыми сталкиваются рыбацкие общины. К примеру, начиная с 2006 года благосостоянию рыбацких общин во внутренних водах Южной Африки (к примеру, системы реки Чобе-Замбези и её притоков) угрожает тяжелая трансграничная болезнь водных организмов, известная как эпизоотический язвенный синдром (ЭЯС)³.

8. Деятельность многих маломасштабных рыбных хозяйств, по сути, не регулируется и не подвергается мониторингу, особенно в развивающихся странах и во внутренних водах. Соблюдение нынешних режимов зонирования между маломасштабным или кустарным рыболовством в прибрежной зоне и более масштабным рыбным промыслом обеспечивается слабо и не решает проблемы неспособности ограничить доступ и интенсивность вылова. Традиционная практика распределения ресурсов и совместного пользования благами, обычно присущая маломасштабному рыбному хозяйству, часто разрушалась вследствие давления систем централизованного управления рыбным хозяйством, развития технологии и демографических изменений. Имеются опасения, что воздействие этих различных факторов в сочетании с растущей конкуренцией за землю, воду и природные ресурсы приведет к потере доступа к традиционным рыбным угодьям. В то же время следует помнить, что, несмотря на многие преимущества традиционных систем обеспечения прав доступа и привилегий, они не всегда обеспечивают равные выгоды, в частности, для женщин.

9. Несмотря на то, что женщины на равных работают в рыбном хозяйстве, они зачастую имеют меньше возможностей и более уязвимы по сравнению с мужчинами, так как многие формы социальной, политической и экономической маргинализации связаны с полом. Выполняемая женщинами работа, включающая репродуктивную функцию, работу в домохозяйстве и в общине, помимо экономической деятельности, непосредственно связанной с рыбным хозяйством, часто ценится меньше, чем работа, выполняемая мужчинами. На семинаре, проведенном организацией International Collective in Support of Fishworkers (ICSF) с 7 по 10 июля 2010 года в Махабалипуре, Индия, на тему «Перезаброс сети: *определение гендерной повестки дня для поддержания жизни и источников средств к существованию рыбацких общин*», отмечалось, что хотя всесторонний учет гендерной проблематики и расширение прав и возможностей женщин часто включаются в планы проектов и полевые мероприятия, однако они не всегда эффективно вписываются в планы управления рыбным хозяйством, стратегии развития и законодательство, и гендерной проблематике редко уделяется должное внимание. Более того, политика в сфере рыбного хозяйства в основном сосредоточена на первичном производстве, что оставляет перерабатывающую сферу и работающих в ней женщин в трудном положении перед лицом конкуренции со стороны крупных предприятий, барьеров торговле и с ограниченными возможностями выражения своего мнения в отношении прав доступа и использования⁴.

10. Бедность и социальное неравенство являются двумя основными причинами использования детского труда в секторе рыбного хозяйства. Детский труд в различных формах применяются в основном в неофициальном секторе, и дети используются как в рыболовстве (в основном мальчики), так и на переработке продукции (в основном девочки). Интенсивное использование детского труда часто происходит на фоне высокого уровня миграции. Детский труд является частью заколдованного круга бедности, в котором низкий уровень или отсутствие образования ведут к продолжению маргинализации. Более

³ FAO. 2009. Report of the International Emergency Disease Investigation Task Force on a Serious Finfish Disease in Southern Africa, 18-26 May 2007. Rome, FAO. 2009. 70p.

⁴ Семинар *Recasting the net: Defining a gender agenda for sustaining life and livelihood in fishing communities*, июль 2010 года, организованный International Collective in Support of Fishworkers (ICSF), см. <http://icsf.net/icsf2006/jspFiles/wif/wifWorkshop/english/proceedings.jsp>

того, когда детский труд используется в качестве замены труда взрослых вследствие ограничений экономического характера тогда, когда вследствие перелома снижаются доходы, и детский труд может усугубить воздействие рыбного хозяйства на ресурсы и окружающую среду. Участники семинара, посвященного использованию детского труда в рыбном хозяйстве и в аквакультуре, проведенного в апреле 2010 года, отмечали, что существует острая необходимость решить проблему детского труда в этих секторах, в особенности ликвидации его крайних форм (рабство, принудительный труд и пр.) и соблюдения национальных законодательных норм в отношении минимального допустимого возраста работников рыбного хозяйства⁵.

11. Многие рыбацкие общины расположены в зонах, подверженных стихийным бедствиям. Место, где встречаются земля и вода, является самой динамичной природной средой из всех существующих, и зачастую именно неблагоприятные факторы этой среды предоставляют возможности для бедных. Переменчивый характер климата и его изменение, как правило, ведут к учащению природных явлений экстремального характера и усилению угроз природным бедствиям. Рост населения и демографические перемены также способствуют усугублению последствий стихийных бедствий. Растущее давление на землю и природные ресурсы, равно как и изменения в системах сельскохозяйственного производства, также усугубляют эти риски и их последствия. Изменение климата также окажет влияние на источники средств к существованию рыбацких общин, в особенности в развивающихся странах, так как продуктивность экосистемы в тропических водах, скорее всего, уменьшится. Это может привести к росту миграции рыбаков, и тому, что их традиционные знания – о ресурсах, рыболовстве и переработке – устареют. Возможности эффективного решения этих проблем осложняются тем фактом, что зачастую между управлением рисками стихийных бедствий (DRM), адаптацией к изменению климата (CCA) и секторальными учреждениями, в том числе в сфере рыбного хозяйства, существуют институциональный разрыв. У администрации сектора рыбного хозяйства зачастую не хватает мандата, потенциала и ресурсов для того, чтобы реагировать на изменения картины факторов уязвимости, окружающих источники средств к существованию малых рыбацких общин. Последствиями этого является слабая степень интеграции управления рисками стихийных бедствий и адаптации к изменению климата в сектор рыбного хозяйства, а также этого сектора в управления рисками стихийных бедствий и адаптацию к изменению климата. Соответственно, гуманитарные интервенции в качестве меры реагирования на бедствия и изменение климата в рыбном хозяйстве не могут эффективно удовлетворять нужды сектора.

12. Отсутствие продовольственной безопасности и голод продолжают быть основными проблемами во многих частях планеты. Недавние глобальные продовольственный и финансовый кризисы особенно сильно ударили по наиболее бедным слоям населения, и последствия этого еще будут ощущаться. Добровольные руководящие принципы в поддержку прогрессивной реализации права на достаточное питание⁶, принятые Конференцией ФАО в 2004 году, дают практические рекомендации государствам и заинтересованным сторонам в отношении реализации права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности. Несмотря на эти усилия, до сих пор многим странам еще предстоит много сделать для того, чтобы достичь Цели в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия (ЦРТ) – сокращения вдвое доли людей, страдающих от голода. Несмотря на то, что удалось добиться определенного прогресса в сокращении масштабов распространения голода в некоторых регионах мира, число недоедающих людей продолжало расти⁷.

⁵ Workshop on *Child Labour in Fisheries and Aquaculture in cooperation with ILO*. Rome, 14 -16 April 2010. FAO Fisheries and Aquaculture Report. No. 944. Rome, FAO. 2010.

⁶ ФАО, 2005 год, Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности. ФАО, Рим, 2004 год, 44 с.

⁷ Организация Объединенных Наций, 2010. Доклад о достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия за 2010 год.

ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА И ВОЗМОЖНОСТИ

13. В то время как перед маломасштабным рыбным хозяйством стоит множество вызовов, в этом секторе также появляется растущее число возможностей. Удалось добиться достижений в плане улучшения понимания сложности проблемы бедности, связанного с нею контекста уязвимости и спектра стратегий по борьбе с нею, применяемых рыбацкими общинами для ответа на угрозы и поддержания источников средств к существованию. Признается, что требуется проявить уважение к восприятию самими бедными людьми собственных нужд в плане уязвимости, и что устойчивость необходимо укреплять на основе имеющихся адаптивных преимуществ. Меры по оказанию помощи и поддержки требуется прочно закрепить в национальном и местном контексте, и процесс принятия решений должен проходить как можно ближе к людям, которых он непосредственно затрагивает.

14. Соответственно, самое последнее развитие в сфере управления во многих частях планеты, включая децентрализацию обязанностей по управлению ресурсами и внедрение совместного управления. Ряд успешных методов связан с подходами к управлению рыбным хозяйством, основанными на правах человека. Обычно при использовании слова «права» в контексте рыбного хозяйства имеются в виду права на ведение промысла, определяющие, кто может иметь доступ к ресурсам и рыбе, и кто может участвовать в управлении рыбным хозяйством. Вместе с тем, в последнее время при обсуждении этой темы проявилась правочеловеческая перспектива, включающая право на надежные и справедливые источники средств к существованию, а также социальные и экономические права. Объединение прав на ведение промысла и прав человека представляет шаг навстречу подходу, более адекватно отражающему реалии различных источников средств к существованию мелких рыбацких общин и комплексный характер проблемы бедности. Применение подхода, основанного на правах человека, в плане наделения правами на ведение промысла, также предполагает рассмотрение в более широком контексте прав рыбаков на достаточные источники средств к существованию и равные выгоды. Хорошие права доступа сбалансируют социальные, культурные, экономические и экологические цели, будут содействовать прекращению конфликтов, укреплять продовольственную безопасность и источники средств к существованию для мелких рыбаков и рыбацких общин, а также способствовать охране местных экосистем. В ходе работы региональных семинаров⁸ была высказана решительная поддержка применению к сектору маломасштабного рыбного хозяйства подхода, основанного на правах человека. В то же время было высказано предостережение, что этот подход не должен вылиться в очередной "механизм развития", и что он должен применяться разумно и в соответствии с местными требованиями.

15. Несмотря на то, что достижение гендерного равенства продолжает оставаться проблемой во многих странах, за последние годы накоплен значительный передовой опыт по улучшению положения женщин. Часто наилучшие результаты приносят интегрированные подходы, включая всесторонний учет гендерной проблематики в планировании и программировании, предусматривающие конкретные мероприятия, направленные как на женщин, так и на мужчин. По мере необходимости следует планировать и осуществлять различные мероприятия для мужчин и для женщин (а также для других групп).

Систематический и документированный гендерный анализ должен быть инкорпорирован во все процессы подготовки проектов и планирования деятельности, в т.ч. в рамках управления рисками стихийных бедствий и адаптации к изменению климата, с тем, чтобы обеспечить учет различных потребностей мужчин и женщин. Привлечение внимания к гендерным вопросам следует сделать частью обучения и развития потенциала, и персонал также должен быть сбалансирован с гендерной точки зрения.

16. Многие правительства обеспечивают осуществление положений Кодекса ведения ответственного рыболовства, принимая экосистемный подход к рыбному хозяйству (ЭПР).

⁸ См. также сноску 1.

ЭПР позволяет учитывать весь сложный комплекс вопросов, зачастую отличающих морские, прибрежные, и внутренние водные экосистемы, и находить баланс между человеческим измерением и экологическими аспектами в рыбном хозяйстве таким образом, что этот подход будет скорее подходить к маломасштабному рыбному хозяйству, чем к "традиционным" управленческим схемам. Подчеркивая важность участия всех заинтересованных сторон в управлении рыбным хозяйством, ЭПР полностью соответствует принципам совместного управления. В ходе работы региональных консультативных совещаний ЭПР подавался как ключевой подход к управлению ресурсами, притом, что в условиях маломасштабного рыбного хозяйства подходящим средством может стать совместное управление. В Африканском регионе отмечалось, что хотя ЭПР является сравнительно новой концепцией, опыт практического применения которой пока ограничен, многие элементы этого подхода уже реализуются в ином контексте и могут служить источником полезного опыта. К примеру, в Программе устойчивых источников средств к существованию (SFLP), осуществлявшейся в Западной и в Восточной Африке в 1999-2006 годах, был реализован подход, учитывавший широкий круг потребностей развития в связи с внедрением в рыбное хозяйство схем совместного управления и, таким образом, созданы стимулы для общин к участию в управлении ресурсами. Эта работа включала содействие наращиванию потенциала и организационному развитию как ключевой стратегии обеспечения участия. В Азиатско-Тихоокеанском регионе сегодня в достаточно широком масштабе испытывается управление ресурсами на уровне общины, и удалось значительно продвинуться в плане совместного управления. В Латинской Америке и в Карибском бассейне в качестве ключевого условия применения ЭПР и важного шага навстречу многосекторному подходу к управлению была обозначена необходимость определения и начала диалога с другими секторами, также использующими природные ресурсы экосистем, являющихся источниками дохода для маломасштабного рыбного хозяйства.

17. Опыт сочетания управления ресурсами с социальным развитием таким образом становится доступным, и повсеместно признается необходимость целостного и интегрированного подхода. Это требует межсекторального сотрудничества, и в ходе глобальных и региональных семинаров отмечалась важность партнерства на всех уровнях. Подчеркивалась необходимость одновременного рассмотрения экологических прав, прав пользования ресурсами и прав общин, при этом отмечалась важность социальных и экономических прав, включая, помимо прочего, доступ к рынкам и альтернативные источники получения доходов, которые позволяют мелким рыбацким общинам поддерживать источники средств к существованию в контексте перемен.

18. Также обсуждалась потребность в интеграции и согласовании политики, при этом отмечалось, что маломасштабное рыбное хозяйство следует включать в общенациональные планы сокращения масштабов бедности, стратегии продовольственной безопасности, планы управления рисками стихийных бедствий и адаптации к изменению климата, и наоборот. Между управлением риска стихийных бедствий, адаптацией к изменению климата и другими процессами развития в маломасштабном рыбном хозяйстве, включая управление и социальное развитие, существуют тесные взаимосвязи. Управление рисками стихийных бедствий является постоянным процессом, включающим не только готовность, предотвращение и смягчение последствий, но и меры экстренного реагирования, восстановительные и реабилитационные меры в рамках управленческого механизма. Укрепление устойчивости требует надлежащей интегрированной поддержки и рассмотрения всего контекста уязвимости в широком плане. Можно отметить, что в соответствии с обязательствами, принятыми ФАО в контексте Хиогской рамочной программы действий и изменения климата, Департамент рыбного хозяйства и аквакультуры стал рассматривать вопросы управления рисками стихийных бедствий в более широком плане через призму новой корпоративной цели⁹. ФАО также приступила к работе, направленной на подготовку руководства по адаптации к изменению климата с особым упором на общины, зависящие от

⁹ Стратегическая цель ФАО №I - Обеспечение большей готовности к принятию эффективных мер в ответ на возникающие угрозы сектору продовольствия и сельского хозяйства, а также в связи с чрезвычайными ситуациями во всем мире.

водных систем и связанных с ними ресурсов. Более того, в сотрудничестве с другими профильными учреждениями в рамках Глобального партнерства по климату, рыбному хозяйству и аквакультуре (PaCFA) Департамент рыбного хозяйства и аквакультуры рассматривает варианты увеличения объема технического содействия странам-членам по вопросам влияния изменения климата на рыбное хозяйство и аквакультуру¹⁰.

19. На протяжении всего процесса консультаций раздавались призывы к развитию потенциала и организационных структур. В частности, внимание следует уделять укреплению возможности людей к самоопределению и пропаганде их права выбора. Отсутствие возможностей и потенциала, как на уровне государственных органов, так и общин, являются общим ограничителем достижения эффективного участия и устойчивых результатов. В ситуации перемен – к примеру, в связи с адаптацией к изменению климата – могут потребоваться новые навыки. Уроки мирового опыта подтверждают, что на всех уровнях требуются особые усилия, связанные с широким спектром потенциалов и возможностей и в отношении различных аспектов управления ресурсами и развития, включая, например, гендерные вопросы, социальное развитие и применение ЭПР. В ныне осуществляемом пилотном проекте по внедрению ЭПР в провинции Эстеро Реаль на тихоокеанском побережье Никарагуа создание потенциала и развитие методов совершенствования знаний и мониторинга являются ключевыми компонентами плана его осуществления. На сегодня одним из главных итогов проекта является активность государственных учреждений Никарагуа и местных заинтересованных участников и степень их вовлеченности во владение этой инициативой.

20. В ходе семинара, организованного Комиссией по рыбному промыслу в азиатско-тихоокеанском регионе (APFIC) и ФАО в Коломбо, Шри-Ланка, в 2009 году по вопросам практического осуществления экосистемного подхода к рыболовству и аквакультуре¹¹, участники подчеркивали необходимость более эффективной координации между различными секторами. Отмечалось, что для достижения этих целей требуются официальные механизмы консультаций и институциональные структуры. Усилия по созданию институциональных основ потенциала следует строить на основе уже имеющих процессов и институциональных механизмов. Также подчеркивалось значение использования местных и традиционных знаний и знаний коренных народов, а также местных технологий и опыта. Передовая практика в отношении знаний и информации включает участие мелких рыбаков в оценки потребностей в знаниях и в самих исследованиях, проводимых по итогам такой оценки. Это отражает растущее признание того факта, что участие рыбаков в управлении будет более эффективным в случае, если они участвуют в работе с соответствующей информационной базой. В итоге проявилась тенденция к проведению во многих местах исследований с участием самих рыбаков и рыбопромысловых организаций. В самых удачных примерах такая практика была закреплена институционально (к примеру, в рамках управления рыбным хозяйством общины) в качестве компонента исследований на основе участия.

ПОТРЕБНОСТЬ В ПРИНЯТИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО ДОКУМЕНТА ПО МАЛОМАСШТАБНОМУ РЫБНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

21. На протяжении всего консультативного процесса, организованного ФАО после Двадцать восьмой сессии КРХ, наблюдалось единогласие в отношении необходимости уделять больше внимания маломасштабному рыбному хозяйству. Ощущается прочная поддержка со стороны правительств, организаций гражданского общества, региональных и национальных партнеров по развитию в отношении разработки международно-правового документа по маломасштабному рыбному хозяйству. Такой документ и связанная с ним

¹⁰ См. также документ, подготовленный по пункту 8 повестки дня "Изменение климата и аквакультура" (COFI/2011/6).

¹¹ APFIC. 2009. APFIC/FAO Regional consultative workshop "Practical implementation of the ecosystem approach to fisheries and aquaculture", 18–22 May 2009, Colombo, Sri Lanka. FAO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, Thailand. RAP Publication 2009/10, 96 pp.

глобальная программа содействия считаются важным инструментами укрепления устойчивости маломасштабного рыбного хозяйства. Это мнение строится на признании следующих обстоятельств:

- значение внутреннего и морского маломасштабного рыбного хозяйства в качестве поставщика источников средств к существованию, продовольствия, занятости и дохода еще недостаточно изучено и оценено политиками и общественностью в целом;
- бедность, географическая удаленность, низкий уровень образования, организационно слабые институциональные основы и структуры, занимающиеся развитием, маргинализация и ограниченный доступ к социальным услугам, а также к финансовым и материальным ресурсам, усугубляют уязвимость мелких рыбацких общин, в том числе перед лицом стихийных бедствий и изменения климата; маломасштабное рыбное хозяйство также находится под серьезной угрозой в связи чрезмерной эксплуатацией рыбных ресурсов, конфликтами с другими секторами из-за земли, воды и других природных ресурсов;
- подходы к оценке маломасштабного рыбного хозяйства и управлению им часто отличаются от принятых в крупномасштабном промышленном рыбном хозяйстве; необходимо адресно решать проблемы особой уязвимости сектора маломасштабного рыбного хозяйства: только таким образом можно добиться устойчивого использования ресурсов и получения дохода от источников средств к существованию в долгосрочном плане;
- для реализации вклада маломасштабного рыбного хозяйства в сокращение масштабов бедности и в укрепление продовольственной безопасности необходимо способствовать развитию этого сектора и оказывать ему адекватную поддержку, а также обеспечить доступ мелких рыбаков и работников рыбной отрасли к ресурсам, требующимся для поддержания устойчивых источников средств к существованию.

22. На протяжении всего консультативного процесса не делалось сколь-либо четких заявлений в отношении природы такого международно-правового документа.

На своей Двадцать восьмой сессии в 2009 году КРХ рассмотрел различные варианты, в том числе включение новой статьи в Кодекс ведения ответственного рыболовства, разработку международного плана действий (МПД) и/или международного руководства.

Вместе с тем, сложился консенсус в отношении того, что любой такой документ должен быть добровольным по сути и опираться на имеющиеся наработки, содержащиеся в Кодексе ведения ответственного рыболовства и других международно-правовых документах в этой сфере.

23. Решение о разработке такого международно-правового документа должно сопровождаться решением в отношении ключевых положений глобальной программы в отношении этого сегмента рыбного хозяйства, в частности, в отношении содействия, оказываемого этому сектору. Эта программа будет наилучшим образом способствовать разработке самого этого документа, включая консультативные совещания и вклад экспертов, а также его применению. В ходе консультативного процесса отмечалось, что для оказания содействия не требуется дожидаться принятия этого документа. При этом документ может лечь в основу региональных и национальных планов действий по укреплению маломасштабного рыбного хозяйства и принятия информированных решений на местном уровне со стороны общин и организаций рабочих рыбной отрасли.

ПРИНЦИПЫ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

24. В дополнение к положениям Кодекса ответственного ведения рыболовства в ходе региональных семинаров отмечалось, что этот документ должен содержать ссылки на принципы прав человека и имеющиеся правовые акты в сфере надлежащего управления и устойчивого развития. Более того, в качестве основополагающего принципа управления ресурсами и развития этот документ должен включать ЭПР. Он также должен опираться на имеющийся опыт надлежащего управления в маломасштабном рыбном хозяйстве на

национальном, региональном и глобальном уровнях. Управление рисками стихийных бедствий и адаптация к изменению климата должны быть составной частью этого документа.

25. В ходе региональных семинаров отмечалось, что в рамках этого общего механизма с целью сокращения масштабов бедности, обеспечения продовольственной безопасности и содействии устойчивому использованию ресурсов этот документ должен опираться на следующие принципы и передовой опыт:

- официальное включение маломасштабного рыбного хозяйства в политику развития сельских районов;
- транспарентность и подотчетность, а также целостные, интегрированные и адаптивные подходы к управлению и развитию, способствующие социальной ответственности, защите и солидарности;
- принятие инклюзивных подходов и подходов, основанных на участии, содействие развитию межсекторальных связей и созданию среды, способствующей созданию механизмов сотрудничества и разрешения споров между участниками;
- содействие гендерному равенству, интеграции гендерных проблем и перспектив и расширение прав и возможностей женщин;
- свободное, предварительное и осознанное согласие затронутых мелких рыбацких общин до принятия и начала осуществления касающихся их проектов, программ или законодательных и административных мер, которые могут сказаться на них – с тем, чтобы избежать негативных последствий развития;
- равное рассмотрение экологических прав, прав на ресурсы и прав общин и вопросов устойчивости, а также создания благоприятных условий для механизмов совместного и общинного управления, включая морские резервы и защитные зоны, создание которых принимается в рамках информированного осмотрительного подхода;
- поощрение принятия решений при широком участии на возможно минимальном уровне децентрализации (принцип субсидиарности);
- использование широкого спектра информации для принятия решений, включая биоэкологические, социальные и экономические данные из научных, местных и традиционных источников;
- уважение культур, имеющихся организационных форм, традиций, местных норм и практики, а также регулируемого обычая или сложившего иным образом привилегированного доступа мелких рыбацких общин, включая коренные народы, к рыбным ресурсам, земле и территориям;
- признание необходимости развития потенциала во всех сферах и на всех уровнях и также поддержки повышения информированности, наделения правами и возможностями и сплоченности;
- гарантии того, что уменьшение рисков стихийных бедствий и управление этими рисками, а также политика и меры в сфере адаптации к изменению климата отвечают конкретным нуждам маломасштабных рыбных хозяйств, с признанием того факта, что особого внимания заслуживают рыбацкие общины, проживающие на малых островах, особенно уязвимых перед лицом стихийных бедствий и изменения климата.

26. Подход к развитию, основанный на правах человека, включает многие из вышеперечисленных принципов и обеспечивает гражданам прочную платформу для предъявления претензий к своим государствам и отчетности государств перед ними. Подход, основанный на правах человека, признает, что все люди, включая незащищенные группы населения, имеют установленные законом и признанные права и основание требовать их наполнения – не в качестве благотворительности, а как права – и закладывает основу для индивидуальных и коллективных действий и для участия в управлении во имя перемен к лучшему. Более того, подход, основанный на правах человека, направлен на расширение возможностей и свобод для уязвимых слоев населения, на предоставление им

возможности реализации их потенциала и устранения препятствий на пути их развития, например, отсутствия доступа к образованию, здравоохранению и социальной защите.

ОСНОВНЫЕ ТЕМАТИЧЕСКИЕ ОБЛАСТИ

27. На региональных семинарах говорилось о потребности в правовом документе глобального масштаба, но в который при этом были бы включены положения, предусматривающие разработку планов действий в региональном и национальном масштабе, адаптированных к конкретным местным условиям и нуждам. Такой документ должен отражать специфику маломасштабного рыбного хозяйства как **во внутренних, так и в морских водах**, уделять внимание существующим взаимоотношениям между маломасштабными и крупномасштабными рыбными хозяйствами, а также другими пользователями ресурсов. Следует учесть все части **системы рыбного хозяйства** - добычу, переработку и реализацию, а также её участников. Передовой опыт поэтому следует внедрять по мере доступности средств, ресурсов, промысловых операций, а также возможностей для дальнейшей обработки продукции – переработки, распределения, доступа к рынкам.

28. Среди основных тематических областей, которые должны быть охвачены таким документом, важным элементом должна стать поддержка целостных всеобъемлющих подходов, сочетающих **управление ресурсами и социальное развитие**. Они должны охватывать **межотраслевые вопросы** и координацию, междисциплинарную проблематику – **гендерный вопрос** (роль женщин) и **миграцию** (интеграция мигрантов) – а также **развитие местной инфраструктуры** (здравоохранение, образование, микрофинансирование и др.). С учётом важности устойчивых источников средств к существованию для маломасштабных рыбных хозяйств эта тематика должна быть подробно рассмотрена в данном документе.

29. В данном контексте на региональных конференциях подчёркивалась необходимость уделять внимание вопросам управления рыбным хозяйством, включая аспекты, касающиеся **систем управления, режимов доступа, мер по управлению и обеспечению их соблюдения**, поддержки совместного управления и других механизмов с совместным участием; закрытых акваторий и охраняемых морских акваторий, управляемых совместно с местными общинами; разработки орудий лова и технологий обработки продукции, не наносящих ущерб окружающей среде, а также усилению мониторинга, контроля и надзора (МКН).

30. С социальным развитием связана необходимость обеспечения **охраны труда и безопасности**; борьбы с преступлениями против рыбаков и их семей (пиратство, кражи, деятельность мафии в рыбацких общинах); улучшения условий труда и проживания, а также безопасности на море. В контексте гендерного вопроса особенно важно обеспечить безопасные условия и свободу от насилия и сексуальных посягательств для женщин в домохозяйствах и в общинах. Необходимо выработать подход к проблеме детского труда, основной предпосылкой которого было бы равное распределение выгод среди всех заинтересованных групп и членов общин.

31. В ходе консультаций подчеркивалась потребность в обеспечении **согласованности политических мер** за счёт установления взаимосвязи между маломасштабными рыбными хозяйствами, общесекторальными политическими мерами и стратегиями в отношении рыбного хозяйства, а также такими национальными процессами планирования, как Документы по стратегии сокращения масштабов бедности (PRSPs), национальные планы развития и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в

целях развития, а также процесс Единой ООН. Согласованность политики должна стать неотъемлемой частью этого документа, и ее тем более следует добиваться с учетом интеграции управления рисками стихийных бедствий и адаптации к изменению климата в политику и стратегию в рамках сектора рыбного хозяйства и включения рыбного хозяйства в сферу охвата управлением рисками стихийных бедствий и адаптацией к изменению климата.

32. Следует поощрять расширение **международного, регионального и субрегионального** сотрудничества. Среди прочего, это может включать внедрение трансграничных систем обмена информацией и управления ресурсами; борьбу с незаконным, нерегулируемым и несообщаемым (ННН) промыслом за счёт содействия применению всеобъемлющих межгосударственных механизмов обеспечения соблюдения, как это сделали региональные рыбохозяйственные организации и которых говорится в недавно принятых международно-правовых документов, включая Соглашение о мерах государства порта.

33. Доступность, потоки информации, обмен ею должны быть улучшены за счёт организации соответствующих площадок и сетей на национальном и общинном уровне. Должны поощряться двусторонние горизонтальные и вертикальные потоки информации (между общинами и государствами; общинными, национальными и региональными структурами). Документ также должен поддерживать сбор, компиляцию и анализ разрозненных данных для лучшего понимания важности маломасштабных рыбных хозяйств и их разнообразных элементов, включая гендерные роли. Что касается применения ЭПР, то здесь необходим призыв к разработке базисных экологических, социально-экономических и институциональных параметров. Необходимо поддерживать использование более широкого спектра информации из научных, местных и традиционных источников, включая биоэкологические, социальные и экономические данные.

34. В отношении **дохода и экономических аспектов** на региональных конференциях подчёркивалась необходимость дополнительных или альтернативных видов деятельности, приносящих доход. Для обеспечения большей доступности продукции, повышения её качества и стоимости необходимо избегать её потерь после вылова. Маломасштабные рыбацкие общины должны получать равноценные выгоды от таких видов деятельности, как туризм и аквакультура. В области торговли необходимо поддерживать мелких рыбаков и работников рыбной отрасли за счёт улучшения их доступа к региональным и международным рынкам при должном внимании местным потребностям в продовольственной безопасности, а также развитию внутренних рынков. В документе также следует отразить поддержку устранению вредного и неравноценного субсидирования и других неустойчивых экономических методов.

35. Потребность **наращивания потенциала** существует на всех уровнях, и в документе должны содержаться рекомендации относительно наиболее эффективного подхода к такой потребности. Особое внимание необходимо уделить способности различных заинтересованных групп, имеющих отношение к мелким рыбацким общинам, результативно участвовать в деятельности соответствующих институтов и процессах принятия решений по вопросу использования ресурсов и прав пользования, а также по иной проблематике. Необходимо поощрять развитие организационных структур, межобщинных сетей и организаций, поддерживающих устойчивые маломасштабные рыбные хозяйства. Укрепление устойчивости и способности к адаптации рыбацких общин в контексте управления рисками стихийных бедствий и адаптации к изменению климата является ещё одним важным аспектом процесса развития потенциала. Особое внимание необходимо уделить рыбацким общинам, живущим на малых островах, особенно уязвимых перед лицом стихийных бедствий и изменения климата.

ГЛОБАЛЬНАЯ ПРОГРАММА СОДЕЙСТВИЯ МЕЛКОМАСШТАБНОМУ РЫБНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

36. В ходе региональных консультаций рекомендовалось строить глобальную программу помощи на основе принципов и тематических областей, выделенные в качестве приоритетных для включения в предполагаемый международно-правовой документ. Другие программы помощи маломасштабным рыбным хозяйствам на национальном, региональном и международном уровнях также должны принимать во внимание эти предлагаемые принципы и тематические области.

37. Глобальная программа содействия должна поддерживать разработку и практическое применение международно-правового документа по маломасштабным рыбным хозяйствам. Она будет охватывать широкий круг инициатив, предпринятых Департаментом рыбного хозяйства и аквакультуры ФАО в отношении маломасштабных рыбных хозяйств, и для ее запуска потребуется внебюджетное финансирование. Более конкретно она будет включать положения, предусматривающие (i) разработку международно-правового документа, включая консультативные совещания с экспертами и заинтересованными участниками и учет их соображений, а также (ii) прямую поддержку маломасштабному рыбному хозяйству в соответствии с вышеуказанными принципами. Программа будет строиться на соответствующих компонентах *Внебюджетной программы ФАО по рыбному хозяйству и аквакультуре в целях сокращения масштабов бедности и укрепления продовольственной безопасности* с учетом итогов недавних глобальных и региональных консультаций. Соответственно, в ее состав будут входить три основных компонента, посвященные следующим вопросам: (i) надлежащее управление и подход, основанный на правах человека; (ii) применение ЭПР; а также (iii) управление рисками стихийных бедствий и адаптация к изменению климата в секторе маломасштабного рыбного хозяйства.

38. Эта программа будет носить глобальный характер и, опираясь на конкурентные преимущества ФАО, сосредоточиваться на результатах, которых будет можно достичь за счет предоставления нормативной информации, рекомендаций и руководства, а также инструментальных средств и систем. Сотрудничество между партнерами, тематические исследования, создание потенциала и расширение прав и возможностей, а также коммуникация и обращение к широкому кругу партнеров составят основные компоненты подхода к его применению. Соответственно, она приведет к увеличению числа определенных видов полевых мероприятий, которые могут способствовать нормотворчеству, а также окажут воздействие на локальном и региональном уровне. Программа будет способствовать работе с широким кругом партнеров и формированию партнерских отношений, включая организации гражданского общества и частный сектор с тем, чтобы ее результаты имели более широкое воздействие. Такой подход будет способствовать повышению эффективности помощи в соответствии с Парижской Декларацией о повышении эффективности внешней помощи и обеспечит существенный вклад в достижение ЦРТ.

ПРОЦЕСС И ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ

39. Департамент рыбного хозяйства и аквакультуры рекомендует рассмотреть следующие шаги в рамках процесса разработки этого международно-правового документа и осуществления программы содействия:

- следует сделать ссылку не только на "Государства", но и на другие заинтересованные стороны, признав тем самым совместную ответственность в отношении устойчивости ресурсов и безопасности источников средств к существованию;
- следует обеспечить местное, национальное и региональное владение и участие соответствующих организаций;

- вопросы, связанные с осуществлением, следует прорабатывать уже на этапе проектирования, включая потребности в техническом руководстве и механизмах поддержки;
- мониторинг результатов в соответствии с четко обозначенными индикаторами должен стать неотъемлемой частью механизма осуществления;
- следует признать необходимость оценки долгосрочной перспективы, что потребует политической воли и устойчивого финансирования.

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ДЕЙСТВИЯ КОМИТЕТА

40. Задачи сокращения масштабов бедности, укрепления продовольственной безопасности и достижения устойчивости ресурсов в маломасштабном рыбном хозяйстве сталкиваются с серьезными вызовами. Требуются согласованные усилия и партнерства на различных уровнях и различного масштаба (между донорами и странами-партнерами, правительствами и общинами, а также между заинтересованными сторонами). Также крайне важно укреплять национальное и местное владение в соответствии с Парижской Декларацией по повышению эффективности внешней помощи.

41. Комитету предлагается:

- a. сделать рекомендации в отношении желательности принятия, масштаба и природы отдельного международно-правового документа по маломасштабному рыбному хозяйству;
- b. дать свои комментарии в отношении принципов и тематических областей, определенных в ходе глобального и регионального процессов консультаций, в которых будут определены как содержание этого документа, так и приоритетные сферы для программы глобального содействия маломасштабному рыбному хозяйству;
- c. сделать рекомендации в отношении возможного процесса разработки этого документа и осуществления глобальной программы содействия;
- d. сделать рекомендации и дать руководящие указания относительно иных мер, которые требуется принять ФАО по отношению к маломасштабному рыбному хозяйству.