

联合国
粮食及
农业组织Food and Agriculture
Organization of the
United NationsOrganisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agricultureПродовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных НацийOrganización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agriculturaمنظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

R

КОМИТЕТ ПО РЫБНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

Тридцать четвертая сессия**1–5 февраля 2021 года****ПЕРЕГРУЗКА. ОБОЩЕННЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ УГЛУБЛЕННОГО
ИССЛЕДОВАНИЯ**

Резюме

На своей тридцать третьей сессии КРХ поручил провести углубленное исследование практики перегрузки улова в целях возможной разработки международных рекомендаций, основанных на передовой практике. В настоящем документе приводится обзор использовавшегося при подготовке исследования подхода, перечень рекомендаций по итогам исследования, а также описываются возникающие или существующие проблемные области. Полное описание исследования содержится в документе COFI/2020/SBD.9.

I. МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ И ПОДХОД К ЕГО ПРОВЕДЕНИЮ

1. Цель этого исследования заключалась в сборе достаточного объема информации для проведения глобального обзора перегрузочных операций различных типов, их движущих факторов, частотности, экономической значимости, последствий и присущего им риска усугубления незаконного, несообщаемого и нерегулируемого (ННН) рыбного промысла. Опираясь на эту информацию, авторы исследования завершают его обсуждением для выявления таких управленческих аспектов, которые могут лечь в основу обсуждения возможных путей разработки международных рекомендаций по регулированию перегрузочных операций.

2. Методология исследования построена на пяти основных элементах:

- второе глобальное исследование практики перегрузки, проведенное среди государств-членов ФАО, региональных рыбохозяйственных организаций (РРХО), избранных и профильных неправительственных организаций и заинтересованных представителей отрасли, с тем чтобы получить более количественно значимую выборку относительно масштабов и тенденций перегрузочных операций, включая получение качественно новых обновленных данных;
- был проведен также масштабный обзор недавно вышедших публикаций о методах перегрузки в рыболовстве, с тем чтобы собрать воедино имеющиеся данные о перегрузочных операциях во всех регионах мира. Важнее же всего то, что обзором были охвачены и крупномасштабные промышленные и мелкомасштабные рыболовные суда из разных секторов рыболовства. Пробелы остаются, однако массив сведений об экономических движущих факторах и географических очагах сосредоточения перегрузочных операций, равно как и сопряженных с ними факторах риска, неуклонно растет, что отражает заинтересованность международного сообщества в регулировании этой деятельности в соответствии с согласованными стандартами устойчивого и ответственного регулирования рыболовства;
- состоялись поездки на места в пять стран на трех континентах (Эквадор, Гана, Перу, Таиланд и Уругвай) для сбора фактов о различных типах перегрузки, экономических условиях, в которых она происходит, и о способах регулирования и контроля перегрузочных операций в порту и в море;
- благодаря двустороннему взаимодействию с 13-ю РРХО была получена дополнительная информация о методах перегрузки, повышающих риск легализации полученного в ходе ННН-промысла улова путем его встраивания в товаропроводящую цепочку морепродуктов, и были проанализированы масштабы того, насколько меры мониторинга, контроля и наблюдения (МКН) могли бы помочь снизить этот риск;
- наконец, были проведены два предметных исследования промысла тунца и кальмара, с тем чтобы взглянуть изнутри на работу рыболовной отрасли и изучить, насколько интенсивно в ней используется перегрузка; в этих исследованиях изучалось также экономическое обоснование и способы регулирования перегрузки (если таковое осуществляется) при промысле тунца и кальмара.

II. ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

3. В ходе исследования были выявлены факторы риска и проблемы, сопряженные с перегрузкой с учетом текущего режима регулирования и контроля данной деятельности. В совокупности они представляют собой сохраняющиеся факторы остаточного риска, которые перегрузка может усугубить или которые могут способствовать возможному ННН-промыслу, а также попаданию рыбы из этих источников в товаропроводящую цепочку морепродуктов, несмотря на предусмотренные на настоящий момент системы регулирования, мониторинга и контроля. Ниже приведен краткий обзор рекомендуемых ключевых элементов, которые следует

предусмотреть при разработке глобальных рекомендаций по регулированию, мониторингу и контролю перегрузки. Эти элементы могут служить средством активного управления сохраняющимися факторами остаточного риска и помогать обеспечивать законность и возможность проверки перегрузки как санкционированной операции в рамках рыболовной деятельности. К таким ключевым элементам относятся:

Определения

4. Перегрузка может производиться только при наличии четких и согласованных определений того, что представляют собой "перегрузка" и "выгрузка". Определения этим терминам даны в Рекомендациях ФАО по составлению схем документации улова. Следует отметить, что эти определения используются исключительно в Рекомендациях по составлению схем документации улова и описывают простые физические действия и места. При подготовке гораздо более всеохватывающих рекомендаций по перегрузке эти определения следует расширить, с тем чтобы включить в них не только описание физических действий, но и формализованные и задокументированные процессы. Для данных двух терминов предлагаются следующие определения:

- "перегрузка" означает перемещение улова (т.е. рыбы и рыбопродуктов) с одного рыболовного судна на другое рыболовное или иное судно. Это перемещение производится напрямую или косвенно, то есть с привлечением других судов, транспортных средств, объектов, контейнеров, оборудования, терминалов или помещений, используемых для перевозки, хранения и организации перемещения или транзита такого улова перед его выгрузкой;
- в этой связи термин "выгрузка" означает процесс, в рамках которого груз или партия улова документируется или декларируется как прошедшая предписанную процедуру ввоза в страну или таможенную очистку в качестве импортируемого товара таможней или соответствующим полномочным органом государства порта.

5. По мере роста объемов контейнерных перевозок, прямая разгрузка рыбопродуктов в охлаждаемые контейнеры должна быть четко обозначена либо как выгрузка, либо как перегрузка в соответствии с одним из двух предложенных определений.

6. Для "тунцовых" РРХО необходимо разработать стандартное определение термина "крупное ярусное рыболовное судно", с тем чтобы гарантировать последовательный порядок выдачи разрешений на осуществление перегрузки судам государства флага.

Разрешения

7. Суда не могут получать разрешения на то, чтобы в рамках одного рейса выступать в качестве и передающего, и принимающего судна.

8. Передающие и принимающие суда должны быть включены во все списки получивших разрешение судов, составленные соответствующими РРХО, и перечислены в них, а также в Глобальном реестре рыбопромысловых судов, рефрижераторных транспортных судов и судов снабжения, включая присваиваемый ИМО номер судна и прочую подробную информацию о судне.

9. Списки всех передающих и принимающих судов, получивших от соответствующего государства флага разрешение на перегрузку, включая списки за прошлые годы с датой получения разрешения, должны находиться в открытом доступе.

10. Все передающие и принимающие суда, имеющие разрешение на перегрузку в море в пределах зоны ответственности конкретной РРХО, должны быть переведены под флаг государства-участника или сотрудничающей недоговаривающейся стороны этой РРХО.

11. Все передающие и принимающие суда, выполняющие перегрузку в открытом море и в других зонах за пределами национальной юрисдикции государства флага, должны до осуществления перегрузки получить разрешение своего государства флага на ее совершение, а

также от соответствующих прибрежных государств, если такая деятельность совершается в пределах их ИЭЗ и других зон, подпадающих под их юрисдикцию.

12. Для получения разрешения своего государства флага на перегрузку вне зависимости от места ее проведения все передающие и принимающие суда, имеющие право на получение номера ИМО, должны его получить.

13. Необходимо принимать меры по контролю перегрузки, включающие конкретные критерии, определяющие, каким образом суда могут получить разрешение на перегрузку, к которым относятся:

- обстоятельства, при которых государство флага выдает своим судам разрешение на перегрузку в море;
- обстоятельства, при которых прибрежное государство выдает судам разрешение на перегрузку в море в пределах своей ИЭЗ;
- меры МКН, которые необходимо предусмотреть при осуществлении перегрузки;
- требования по сбору данных и предоставлению отчетности;
- способы осуществления перегрузки согласно режиму регулирования РРХО или соответствующего прибрежного государства.

14. Перегрузка в море между передающим и принимающим судном осуществляется при уведомлении соответствующей РРХО их соответствующим государством флага о том, что эти суда имеют разрешение на участие в перегрузке.

15. Разрешение на перегрузку выдается только в том случае, если у соответствующих органов, отвечающих за МКН, есть доступ к информации, необходимой для проведения тщательной оценки факторов риска, на основании которой принимается решение относительно планируемой перегрузки.

16. Разрешение на перегрузку выдается только в том случае, если соответствующие органы, отвечающие за МКН, способны осуществлять мониторинг и контроль над перегрузкой, в том числе путем проведения оценки факторов риска отдельно для перегрузок в порту и в море.

17. РРХО должны разработать процесс обзора соответствия требованиям в целях оценки выдаваемых государством флага разрешений и операций по перегрузке.

18. Необходимо разработать и применять конкретные процедуры предоставления отчетности в целях учета перегрузок в море, включая частичные перемещения рыбопродуктов, с тем чтобы обеспечить должный учет источников, количества и типов всех рыбопродуктов в месте первой выгрузки.

Предоставление отчетности

19. Информация об операциях по перегрузке (например, уведомления/разрешения, декларации, отчеты наблюдателей и отчеты о выгрузке) должна предоставляться в единообразном виде на основании пунктов 49 и 50 МПД-ННН и, по возможности, Приложений А, С и D СМГП следующим субъектам:

- органам государства флага обоих судов;
- любому полномочному органу соответствующего прибрежного государства;
- органу соответствующего государства порта;
- секретариату соответствующей РРХО;
- прочим соответствующим национальным, региональным и международным организациям, включая ФАО.

20. Необходимо ввести требования по обеспечению регулирования перегрузки, а также предоставлению соответствующей отчетности и документации не только в отношении

перегрузки видов, являющихся объектом специализированного и/или регулируемого лова, но и всех перегружаемых видов, включая прилов и виды, не являющиеся объектом регулируемого лова.

Уведомление перед проведением операции и ее документальная фиксация

21. Все передающие и принимающие суда, намеревающиеся совершить перегрузку, должны заблаговременно в надлежащие и обнародованные сроки уведомить все полномочные органы и секретариат соответствующей РРХО о каждой планируемой операции перегрузки, с тем чтобы у полномочных органов было достаточно времени для принятия информированных решений о подтверждении получения уведомления, проверки и подтверждения наличия у соответствующих судов разрешения на перегрузку или для определения условий, которым должны удовлетворять конкретные операции по перегрузке для их проведения, а также выполнять прочие условия, которые могут быть поставлены соответствующими полномочными органами в отношении конкретной операции перегрузки для ее проведения или введения соответствующих мер реагирования по МКН.

22. При получении заблаговременного уведомления о перегрузке от передающего судна и до признания или подтверждения того, что операцию можно проводить, органы государства флага должны проверить выполнение судном требований о предоставлении отчетности в рамках СМС в режиме приближенном к режиму реального времени и о перевозке наблюдателей, а также тот факт, что в ходе текущего рейса это судно регулярно предоставляло отчетность о своей рыболовной деятельности, включая вылов и промысловые усилия, и будет удовлетворять другим условиям, которые могут быть поставлены соответствующими органами для проведения конкретной операции по перегрузке.

23. Все задействованные в перегрузке передающие и принимающие суда должны вести регистрационные записи или хранить свидетельства о такой перегрузке.

Представление отчетности после проведения перегрузки

24. Необходимо, чтобы все суда, участвующие в перегрузке, предоставляли отчетность после проведения перегрузки, в том числе декларации, и направлять ее во все полномочные органы и секретариат РРХО, в идеальном случае – немедленно, но в любом случае в максимально короткие сроки после перегрузки.

25. Отчеты наблюдателей после проведения перегрузки требуется представлять всем полномочным органам и секретариату РРХО в качестве независимого способа проверки вне зависимости от местоположения и как можно скорее после состоявшейся перегрузки.

26. О выгрузке и перегрузке улова, пойманного в конвенционном районе РРХО или районе регулируемого промысла, необходимо сообщать в данную РРХО вне зависимости от того, где улов был выгружен или впоследствии перегружен.

Дополнительная отчетность

27. Следует разработать процедуры проверки всех данных о перегрузке, представленных судами, государством флага и наблюдателями. В зависимости от ситуации такую проверку может провести государство флага, прибрежное государство в соответствии со своим законодательством о перегрузке, которая проводилась в районе его национальной юрисдикции, и секретариат соответствующей РРХО.

28. Необходимо разработать процедуры предоставления отчетности, проведения последующих действий и принятия мер в связи с нарушениями со стороны судов, участвовавших в деятельности по перегрузке, в том числе путем организации судебного преследования и взимания штрафов или других санкций; в соответствующих случаях суда следует также вносить в список судов, ведущих ННН-промысел.

Мониторинг

29. Все передающие и принимающие суда, имеющие разрешение на перегрузку, должны быть оснащены исправной бортовой СМС.

30. Все соответствующие полномочные органы и секретариаты РРХО должны иметь доступ к межпортовым данным СМС и иметь возможность обмениваться ими в режиме, приближенном к режиму реальному времени, в частности в момент нахождения судна в соответствующем конвенционном районе.

31. Необходимо предусмотреть процедуры, позволяющие судам выполнить требования к предоставлению отчетности в случае неисправности или отказа СМС.

32. Все участвующие в перегрузке передающие и принимающие суда вне зависимости от местоположения операции по перегрузке должны обеспечить возможность независимой проверки всех операций по перегрузке (например, путем обеспечения присутствия наблюдателей, использования системы электронного мониторинга или сочетания этих двух вариантов).

33. Необходимо разрешить независимый сбор информации и данных наблюдателями в ходе операций по перегрузке для использования как в научных целях, так и для целей контроля за соблюдением требований.

34. Следует предусмотреть и осуществлять меры государства порта, соответствующие статьям 12, 13 и 17 Соглашения о мерах государства порта, в отношении всех портов, где принимающие суда выгружают перегруженный на них улов; собранные данные следует перекрестно сверять со всей имеющейся информацией о перегрузочных операциях.

35. Необходимо обеспечивать наличие и реальное применение систем документации улова или программ прослеживания путем фиксирования перегруженного улова во всех соответствующих документах.

Обмен данными и информацией

36. Следует разработать официальные процедуры обмена данными о перегрузке (например, списками имеющих разрешение судов, уведомлениями о перегрузке, разрешениями и декларациями, сообщенным уловом, отчетами о выгрузке, отчетами наблюдателей, отчетами о проверках, нарушениях и санкциях) для всех соответствующих полномочных органов и секретариатов РРХО.

37. Кроме того, следует предусмотреть официальные процедуры обмена данными о перегрузке между РРХО, особенно между РРХО с пересекающимися конвенционными районами, в случае чего требуется выдача обоими РРХО разрешений на участие в перегрузке одному и тому же принимающему судну.

38. Информация, относящаяся к деятельности по перегрузке (например, количество операций по перегрузке, местоположения, количество и виды перегруженной продукции, участвовавшие суда), должна ежегодно выкладываться в открытый доступ для использования в научных целях и целях контроля за соблюдением требований при условии выполнения необходимых требований конфиденциальности.

Использование существующих и новых технологий

39. Имеется ряд существующих и недавно появившихся спутниковых и других технологий, которые могут помочь обеспечивать мониторинг и контроль перегрузки, а также наблюдение за ней. К ним, среди прочего, может относиться электронная система выдачи разрешений и предоставления отчетности в режиме реального времени, инструменты удаленного электронного мониторинга, например системы охранного наблюдения с прямой трансляцией и фотодетекторы, закрепленные на крюке или стропах крана весы с возможностью подключения через Bluetooth или по Wi-Fi, РЛС с синтезированной апертурой, спутниковые фотоснимки и т.д. Ценность таких технологий повышается в условиях ограниченных возможностей задействования людских ресурсов, например, из-за пандемии COVID-19.

Возможность прослеживания

40. В ходе глобального диалога о возможности прослеживания морепродуктов на первый план вышли несколько ключевых элементов данных о перегрузке в контексте стандарта прослеживаемости, которые могут также лечь в основу обсуждения о разработке рекомендаций¹.

III. НЕДАВНО ВОЗНИКШИЕ И СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ОБЛАСТИ

41. Хорошо известно, что операции по перегрузке используются во всех мировых океанах для максимально полного использования возможностей рыболовства и снижения эксплуатационных расходов, в связи с чем она играет важную роль в обеспечении прибыльности определенных видов рыболовства. Настоящий доклад в очередной раз продемонстрировал, что можно проследить связь между перегрузкой и риском легализации полученного в ходе ННН-промысла улова путем его встраивания в товаропроводящую цепочку морепродуктов при условии недостаточного регулирования, мониторинга и контроля. Именно этот риск, равно как и возможность того, что перегрузка станет ассоциироваться и с другими видами незаконной деятельности, вызывают опасения международного сообщества относительно текущих способов регулирования данной деятельности. За последние годы в этой области произошли важные изменения, включая активизацию выполнения соответствующих мер государствами порта, флага, рынка и прибрежными государствами. Усиление мер МКН рядом РРХО позволило нарастить возможности по выявлению судов, участвующих в ННН-промысле и сопутствующей рыболовной деятельности. Более того, был разработан ряд автоматизированных приложений, использующих несколько источников информации о местоположении, судах и лицензиях, и предупреждающих о подозрительном поведении судна для принятия дальнейших мер МКН. Все это также помогло больше узнать о незаконной рыболовной деятельности, особенно осуществляемой в открытом море, в том числе о морской перегрузке. Впрочем, усиление мер может привести к появлению новых способов уклонения от ответственности, особенно с учетом того, что рыболовецкие коллективы отличаются гибкостью и способностью моментально адаптироваться к ситуации, находя новые лазейки, как только закрываются старые.

42. Так, в различных регионах мира наблюдается рост объемов перемещения рыбы и рыбопродуктов с промысловых судов непосредственно в **контейнеры**. Для описания такого перемещения используются различные варианты терминов вроде "транзитной перегрузки", и оно осуществляется без растаможивания, проведения рыбохозяйственных проверок или представления какой бы то ни было отчетности об объемах или видах выгруженной или перегруженной продукции. Временами неясно, считается ли такое перемещение рыбы выгрузкой, перегрузкой или чем-то средним между ними. На практике перемещение в контейнеры может использоваться для обхода отдельных мер государства порта, особенно в тех случаях, когда рыбопродукция считается "ранее выгруженной" в порту назначения, куда доставляются контейнеры. Складывается ощущение, что по мере роста числа сторон СМГП и ужесточения мер государств порта по всему миру отдельные участники отрасли могут избрать эту практику в качестве способа доставки продукции рыбного хозяйства на рынок в обход мер мониторинга и контроля. Ответственные государства порта отказались от использования контейнеров в тех случаях, когда становилось очевидно, что имеет место такая практика. Однако большое количество контейнеров, которые доставляются в порты, и разнородность перевозимой в них продукции сильно затрудняют проведение тщательных проверок ввиду ограниченных инспекционных возможностей во многих странах. Рекомендуется пересмотреть практику перемещения в контейнеры и предусмотреть процедуры мониторинга и контроля.

43. **Находящиеся в частном владении и пользовании порты** могут стать преградой для эффективного мониторинга, контроля и принудительного исполнения. В некоторых странах

¹ <https://traceability-dialogue.org/>

инспекторы рыбного хозяйства вообще не имеют доступа в такие порты. Это приводит к частичному или полному отсутствию контроля за судами под национальными или иностранным флагами, осуществляющими выгрузку или перегрузку в этих портах или пользуются портовыми услугами, равно как и информация о размере и составе выгруженного или перегруженного улова. Эксплуатанты портов и судов могут воспротивиться любому изменению процедур, поскольку оно может привести к существенным изменениям в их работе и, возможно, к экономическим убыткам. В связи с этим введение нового законодательства и процедур, допускающих проверки в порту, потребуют политической воли и тщательно продуманного процесса управления изменениями. Важно отметить, что все порты, находящиеся как в государственном, так и частном пользовании, должны гарантировать, что все мероприятия по выгрузке и перегрузке улова подлежат тщательному мониторингу и контролю в целях недопущения того, чтобы добытый в ходе ННН-промысла улов попадал в товаропроводящую цепочку морепродуктов.

44. Низкие трудовые стандарты и нормы техники безопасности и нарушения прав человека членов экипажей рыболовных судов, подолгу находящихся в море на рыбопромысловых участках или рядом с ними, давно находятся в центре внимания общественности. Это изменилось благодаря информационно-разъяснительной работе неправительственных организаций и журналистским расследованиям, в результате которых были получены не просто сведения, но и видеозаписи ненадлежащих условий труда на борту. К труду в экспедиционном рыбном промысле, особенно для работы на рыболовных судах для ярусного лова тунца, используемых для морской перегрузки, часто привлекаются трудовые мигранты, и было доказано, что эти работники особенно сильно рискуют стать жертвами принудительного труда и торговли людьми. Хотя эта практика до сих пор сохраняется, и работники рыбного хозяйства по-прежнему страдают и гибнут на рыболовных судах, под давлением рынка влиятельные участники отрасли все же начали обсуждать включение стандартов социальной ответственности в критерии устойчивости в целях улучшения условий труда. Международное сообщество также принимает важные меры, которые тем не менее необходимо усилить: Конвенция Международной организации труда (МОТ) о труде в рыболовном секторе 2007 года (С.188) нацелена на обеспечение достойных условий труда рыбаков на борту рыболовных судов. В Кейптаунском соглашении Международной морской организации (ИМО) описываются стандарты безопасности труда на рыболовных судах, а также в него включены другие положения об обеспечении безопасности членов экипажа и наблюдателей. Кейптаунское соглашение еще не вступило в силу (планируется, что оно вступит в силу в октябре 2022 года, когда будет отмечаться десятилетний юбилей со дня его принятия). Как только это произойдет, оно станет первым обязательным для исполнения глобальным соглашением о безопасности на рыболовных судах длиной от 24 метров, работающих в открытом море.

45. Кроме того, по мнению Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), перегрузка используется в **преступной деятельности, ассоциирующейся с сектором рыболовства**, под чем понимается, что данная деятельность не связана с рыбной ловлей напрямую, но имеет место на рыболовных судах и может даже осуществляться под прикрытием промысловых операций. В частности, к этой деятельности может относиться торговля людьми, дикой флорой и фауной, наркотиками или оружием. В такой преступной деятельности могут быть замешаны и крупно-, и маломасштабные суда, владельцами которых чаще всего движет жажда наживы. В ходе общения с сотрудниками, отвечающими за МКН рыболовства, во время поездок на места и при работе в рамках Программы наращивания потенциала СМПП ФАО выяснилось, что они осведомлены о подобной деятельности. Впрочем, отсутствие полномочных органов достаточного потенциала делает невозможным систематическое предотвращение и сдерживание такой деятельности. Действенные и тщательно отработанные механизмы межведомственного взаимодействия могут стать мощным инструментом в борьбе с нелегальными эксплуатантами, замешанными в различных видах преступной деятельности, даже в условиях ограниченности ресурсов и помочь разрушить созданные ими преступные сети.