

Декабрь 2014



**РЕГИОНАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ПО  
РЫБНОМУ ХОЗЯЙСТВУ И АКВАКУЛЬТУРЕ  
В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И НА КАВКАЗЕ**



<b>ТЕХНИЧЕСКИЙ КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ КОМИТЕТ (ТКК)</b>
<b>ТРЕТЬЕ СОВЕЩАНИЕ</b>
<b>БИШКЕК, КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА 16-18 ФЕВРАЛЯ 2015</b>
<b>Мониторинг, контроль и наблюдение (МКН) в области рыболовства</b>

## ВВЕДЕНИЕ

1. Цель настоящего документа – представить основную общую информацию для ТКК в рамках его деятельности по организации научно-технических консультаций по вопросам мониторинга, контроля и наблюдения (МКН) в области рыболовства во внутренних водоёмах в регионе ответственности КАКФиш.

2. Эффективные и действенные инструменты управления при проведении мониторинга, контроля и наблюдения (МКН) и их внедрение являются ключевыми факторами управления и сохранения в процессе ответственного ведения эксплуатации рыбных ресурсов. Ниже представлены развёрнутые определения ФАО терминов мониторинг, контроль и наблюдение:

- **Мониторинг:** Сбор, измерение и анализ рыболовной деятельности, включая, но не ограничиваясь только этим, следующее: улов, видовой состав, промысловое усилие, прилов, выброс, район промысла, и т.д. Данная информация/данные является первичными сведениями, используемыми руководителями высшего и среднего звена, занятыми в секторе рыболовства, при принятии обоснованных управленческих решений. В случае недоступности, неточности или неполноты подобной информации, разработка и реализация мер по управлению будет затруднена.
- **Контроль:** Включает в себя спецификацию сроков и условий, при которых возможна добыча или вылов ресурсов. Подобные спецификации, как правило, содержатся в национальном законодательстве в области рыбного хозяйства и в других документах, которые согласовываются на национальном, субрегиональном или региональном уровне. Соответствующее законодательство обеспечивает основу для внедрения и реализации механизмов управления рыболовной деятельностью с использованием МКН.

- **Наблюдение:** Включает в себя регулирование и надзор за рыбопромысловой деятельностью для обеспечения наблюдения за соблюдением норм национального законодательства, а также условий доступа и контроля за мерами по управлению. Данная деятельность имеет решающее значение при обеспечении минимального уровня чрезмерной эксплуатации ресурсов, браконьерства, а также эффективной реализации механизмов управления.

3. В международных инструментах в области рыболовства (включая такие документы как Конвенция ООН по морскому праву; Соглашение ФАО по открытому морю и Соглашение ООН о рыбных запасах) особое внимание уделяется проведению МКН в процессе устойчивого управления рыбными ресурсами и их сохранения. Другим примером международного инструмента в области рыболовства, содержащим мероприятия МКН, является Кодекс ведения ответственного рыболовства ФАО (1995). Кодекс включает в себя следующие статьи, основанные на МКН:

**Статья 6.10:** В рамках своей соответствующей компетенции и “согласна нормам международного права, в том числе в рамках субрегиональных или региональных организаций и договоренностей о сохранении рыбных ресурсов и управлении ими, государствам следует обеспечивать соблюдение мер по сохранению и управлению и контроль за ним и, при необходимости, создавать эффективные механизмы для наблюдения и контроля за деятельностью промысловых и вспомогательных судов.

**Статья 7.1.7:** Государствам следует в рамках своих возможностей и компетенции создавать эффективные механизмы для мониторинга, надзора, контроля и принуждения в рыболовстве для того, чтобы обеспечить соблюдение своих собственных мер по сохранению и управлению, а также тех, которые приняты субрегиональными или региональными организациями, либо договоренностями.

**Статья 7.7.3:** Государствам, в соответствии с национальным законодательством, следует осуществлять эффективные меры по мониторингу, контролю, надзору и обеспечению соблюдения законов в области рыболовства, включая, по возможности, программы наблюдения, схемы инспектирования и системы мониторинга судов.

**Статья 8.1.1:** Государствам надлежит обеспечивать, чтобы только разрешенные ими промысловые операции велись в водах, находящихся под их юрисдикцией, и чтобы эти операции осуществлялись ответственно.

4. На глобальном уровне незаконный, несообщаемый и нерегулируемый рыбный промысел обычно рассматривается применительно к видам деятельности, определенным в пункте 3 Международного плана действий ФАО (2001 г.) по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла. ННН-промыслом считается рыболовная деятельность, осуществляемая с нарушением норм и правил, установленных соответствующим национальным законодательством, или принятых на международном уровне мер по сохранению и управлению рыбными ресурсами, включая меры, принимаемые региональными рыбохозяйственными организациями.

5. Существующее в настоящее время управление промысловым рыболовством на глобальном, региональном и национальном уровнях противостоит проблемам, обусловленным ведением незаконного, несообщаемого и нерегулируемого (ННН) промысла, представляющего собой давно существующую и весьма сложную проблему глобального уровня, которая возникает в процессе управления рыбопромысловой деятельностью на ответственной и устойчивой основе. Подтверждено документально, что, начиная с 1970-х гг., ННН-промысел является одним из основных факторов, приводящих к быстрому разрушению водных экосистем и снижению рыбных запасов. Кроме того, общие экономические потери от ННН-промысла на мировом уровне оцениваются в 24 млрд. долларов в год.

6. В ответ на глобальные запросы, стоящие перед международным сотрудничеством в связи с борьбой с ННН-промыслом, в течение последних лет во многих странах были внедрены (после внесения серьёзных коррективов в нормативно-правовые документы, планы действий и мероприятий по контролю за исполнением) различные виды регулирующих мер в целях предотвращения, сдерживания и ликвидации ННН-промысла. Так, например в 2010 г., Европейским Союзом были внедрены нормы регулирования, имеющие своей целью предотвращение, сдерживание и ликвидацию импорта в ЕС рыбной продукции, полученной в результате ННН-промысла. В принятых правилах регулирования был установлен ряд критериев и требований к рыбе и рыбной продукции, ввозимой на рынок ЕС из третьих стран. В рамках регулирования импортёр должен документально подтвердить, что ввозимая им рыба и рыбная продукция были выловлены на законных основаниях. В связи с этим Европейской Комиссией был введён ряд запретов на импорт продукции из некоторых стран, не соблюдающих требования, установленные соответствующими нормами. Кроме того, в течение последних десятилетий на региональном уровне ужесточались меры противодействия ННН-промыслу, в частности в рамках деятельности региональных рыбохозяйственных организаций (РРХО).

7. Ряд различных систем МКН в области рыболовства применялся на региональном, национальном и местном уровнях. Можно привести следующие примеры систем МКН: реестры (регистры) судов и информационные системы, включая промысловые журналы; декларации о выгрузке; транспортные документы и документы купли-продажи; планы проведения инспекций на борту и обеспечения контроля за выполнением; планы проведения наблюдений; чёрный список судов, занимающихся ННН-промыслом; национальный или региональный план действий по противодействию ННН-промыслу; а также торговые меры (сертификация уловов и ведение торговой документации). Благодаря быстрому развитию технического прогресса, включая разработку систем спутникового слежения, такие разработки, как система мониторинга судов, системы электронной записи и отчетности всё чаще используются при проведении МКН в области рыболовства. Подобные системы МКН могут быть использованы как при ведении индивидуального промысла, так и для кластерных промыслов.

8. Несмотря на более интенсивное использование инструментов управления, действий и мер регулирования в связи с ННН-промыслом, основные проблемы по-прежнему остаются актуальными, особенно для развивающихся стран. Следует отметить, что упомянутые выше международные усилия, в основном осуществляются применительно к рыболовству в морских районах и промыслу в открытом море (т.е. в международных водах за пределами национальной юрисдикции), хотя ННН-промысел также часто ведётся и во внутренних водоёмах, где экосистемы, вероятно, еще более уязвимы, чем в морской среде. Соблюдение международных и региональных норм в связи с проведением мероприятий МКН часто требует высоких затрат. Поэтому стоимость проведения операций МКН, считается одним из основных барьеров, препятствующих созданию и реализации эффективных и действенных механизмов МКН при ведении рыбного промысла во внутренних водоёмах региона Центральной Азии и Кавказа (ЦАК). В этом регионе термин “браконьерство” часто используется для обозначения незаконного, неучтенного и нерегулируемого (ННН) промысла, в то время как на международном уровне “браконьерство” рассматривается как разновидность более общего “незаконного” рыболовства. Согласно имеющейся информации, браконьерство в регионе ЦАК широко распространено в различных водоёмах (озёрах, реках, водохранилищах и т.п.), находящихся в государственной собственности, а также в прудах и водоёмах, находящихся в частной собственности. Однако, реальный масштаб ННН-промысла во внутренних водоёмах региона ЦАК не известен, ввиду отсутствия надёжных данных или оценок. Общая деятельность, связанная с ННН-промыслом во внутренних водоёмах в регионе ЦАК, включает: браконьерство (незаконное завладение и обладание, транспортировка и продажа рыбы нелегальными операторами); нелегальный вылов; использование запрещённых рыболовных снастей и оборудования; разрушение среды обитания и мест нагула, вылов молоди, вылов охраняемых видов, промысловая деятельность в закрытые сезоны и в закрытых для промысла районах; вылов сверх установленных квот; несообщаемый, заниженный или

проведённый ненадлежащим образом вылов; транспортировка, переработка и торговля незаконно выловленной рыбой.

9. Проведение МКН является ключевым фактором обеспечения соответствия согласованным на международном или региональном уровне законодательным нормам, существующим планам или стратегиям в области управления и сохранения рыбных ресурсов. Отсутствие МКН или неэффективность его проведения является, в первую очередь, результатом плохого или недостаточно эффективного управления рыбным хозяйством. Улучшение координации и обмена информацией на межгосударственном, национальном и региональном уровнях, а также поддержка пользователей ресурсов, несомненно, являются главными факторами успеха, дополняющими эффективную реализацию систем МКН, приведённых выше в пункте 7. По сравнению с промысловым рыболовством, проведение общего МКН на уровне малых промысловых предприятий часто представляется более сложным, ввиду ограниченного применения систем МКН в дополнение к комплексным социально-экономическим факторам. Различные типы промысловых предприятий требуют использования разных вариантов проведения МКН. В целом, системы управления промыслами используют различные подходы МКН для каждого отдельного рыбопромыслового предприятия. Например, для коммерческих морских рыбных промыслов чаще всего используются схемы, предполагающие проведение инспекций и наблюдений. В системах МКН в области рыболовства используются два основных подхода: сдерживание и превентивный подход. Первый основан главным образом на жёстких правилах и санкциях. Второй подход, напротив, предполагает добровольное соблюдение необходимых требований и является гибким; поэтому он достаточно легко может быть адаптирован к местным или региональным условиям. “Добровольный характер соблюдения будет нарушен, если заинтересованные стороны обнаружат, что промысловики, успешно обходящие закон, получают экономическую выгоду от своей незаконной деятельности за счёт промысловиков, соблюдающих все необходимые требования.” В соответствии с действующими в рыболовстве системами МКН, надзор за исполнением не должен быть как слишком либеральным, так и слишком жёстким. В целом, регулирующие органы, должны изучить свои возможности в части контроля за соблюдением, прежде чем разрабатывать нормы и правила ведения рыболовной деятельности; необходимо сохранять определённый баланс между стимулами, способствующими соблюдению законов и правил. Кроме того, важным аспектом эффективности управления и контроля за соблюдением является признание правил ведения деятельности заинтересованными сторонами.

10. Аспекты МКН и ННН-промысла были рассмотрены на Региональном семинаре по мониторингу, контролю и наблюдению за рыбным промыслом и незаконному, несообщаемому и нерегулируемому (ННН) промыслу, который состоялся в Баку, Азербайджан 2 - 4 октября 2012 г.) в рамках Программы FishDev. Кроме того, в ограниченном объёме, аналогичные вопросы были также рассмотрены на Региональном семинаре по менеджменту, оценке и мониторингу рыбных ресурсов во внутренних водоёмах (26-29 мая 2014 года, Ташкент, Узбекистан), который был также организован в рамках Программы FishDev.

11. Ниже представлены сводные основные решения, принятые по итогам работы двух упомянутых выше семинарах:

- Для региона характерно отсутствие эффективных систем мониторинга, контроля и наблюдения за рыбопромысловой деятельностью, вследствие финансовых, инфраструктурных и институциональных барьеров,
- Существующая институциональная структура и административное управление для МКН, как правило, не функционируют в регионе,
- В регионе ЦАК, как правило, отсутствует стратегия/планирование проведения МКН,
- Браконьерство является существенной проблемой,
- Маркетинговые и связанные с торговлей меры не внедряются в качестве инструмента противодействия ННН-промыслу и отслеживания рыбы и рыбной продукции,

- В регионе ощущается недостаток данных о выгрузках,
- Отсутствуют системы и механизмы ведения регистрации данных о заготовленной и реализуемой рыбе,
- В регионе отсутствуют эффективные инструменты управления противодействием ННН-промыслу,
- Не функционирует система лицензирования рыболовства,
- Система ведения реестра судов неэффективна,
- В регионе ощущается недостаток данных по промысловым усилиям и интенсивности промысловой деятельности,
- В регионе не осуществляются эффективные профилактические меры контроля и мониторинга, направленные на сдерживание, устранение и предотвращение ННН-промысла,
- Подход, предполагающий совместное управление, в целом не был внедрён на практике,
- Планы управления рыболовной деятельностью не используются в регионе,
- В настоящее время широко используются запрещённые рыболовные снасти/сети,
- Ведение ННН-промысла привело к тому, что ряд эндемичных видов находится на грани исчезновения,
- Рыбаки и другие заинтересованные стороны не в полной мере осведомлены о важности МКН и добровольного соблюдения необходимых требований.
- Необходимы торговые стимулы для контроля за незаконным промыслом.

12. Ниже представлены сводные общие рекомендации, разработанные на двух упомянутых выше семинарах:

- Разработка более эффективных мер в связи с МКН и противодействием ННН-промыслу в рамках деятельности КАКФиш,
- Рассмотрение возможности создания Комитета по обеспечению выполнения под эгидой КАКФиш,
- Участие представителей Центрально-Азиатского региона в международной сети МКН,
- Создание региональной сети МКН в Центральной Азии,
- Поощрение участия экспертов стран Центральной Азии и Кавказского региона в соответствующей деятельности ФАО, включая совещания экспертов, технические консультации, работу подкомитетов,
- Применение предосторожного подхода при отсутствии современных научных данных и информации на национальном уровне,
- Разработка/совершенствование системы лицензирования рыболовства,
- Прохождение сотрудниками административных и исполнительных органов обучения и стажировки по вопросам применения МКН в рыболовстве в полевых условиях (на борту зарубежных судов),
- Большой акцент на МКН на малых рыболовецких предприятиях на региональном и национальном уровнях,
- Учебные визиты и наблюдения в связи с применением инструментов МКН, включая системы мониторинга судов, промысловую информацию, системы лицензирования рыболовства, и системы регистрации судов,
- Разработка и реализация регионального проекта по МКН и программ противодействия ННН-промыслу,
- Обзор и обновление национального законодательства в области рыболовства для укрепления системы сдерживания, устранения и предотвращения ННН-промысла,

- Гармонизация национального технического регулирования на региональном уровне,
- Разработка более эффективной практики управления в связи с МКН,
- Содействие развитию национальной политики противодействия ННН-промыслу.
- Содействие развитию и реализации согласованных на международном уровне рыночных мер противодействия ННН-промыслу,
- Укрепление институциональной и административной структуры для МКН и повышения эффективности противодействия ННН-промыслу,
- Обзор действующего национального законодательства в области рыболовства для повышения эффективности системы МКН,
- Содействие внедрению мер профилактического контроля и мониторинга,
- Специальные тренинги по системе мониторинга судов, информационным рыбопромысловым системам, системе выдачи лицензий на рыбную ловлю, а также системам регистрации судов и контроля за рыболовной деятельностью,
- Содействие созданию национальной/региональной базы данных и других информационных систем, включающих данные/информацию по рыболовным судам, уловам, усилиям и т.д.,
- Содействие добровольному соблюдению правовых и управленческих норм в рамках образовательных программ, программ повышения осведомлённости, а также с использованием подхода, предполагающего участие,
- Повышение информированности общественности по вопросам негативных воздействий, обусловленных ведением ННН-промысла.

13. В регионе ЦАК, существующие системы МКН и меры по обеспечению выполнения, не представляются достаточно адекватными для того, чтобы влиять на эффективность управления рыболовной деятельностью, ввиду ограниченных организационных, технических и финансовых возможностей. Постепенное развитие национальных и региональных систем, предназначенных, в частности, для сбора и распространения рыбопромысловых данных и информации, создание или разработка системы регистрации судов и рыбаков/промысловиков, создание или развитие национальной системы сбора информации в области рыболовства; использование судовых журналов, повышение осведомлённости о ННН-промысле и тех негативных последствиях, к которым он приводит, а также повышение осведомлённости о МКН, улучшение национального законодательства с целью повышения эффективности соблюдения и обеспечения выполнения соответствующих норм и требований, повышение технического потенциала и развитие институционального сотрудничества должны помочь преодолеть общие ограничения, существующие в связи с проведением МКН и соответствующим обеспечением выполнения. Неэффективные методы практической реализации систем МКН в рыболовстве и ведение ННН промысловой деятельности, несомненно, оказывают негативное воздействие на эффективность сектора рыбного хозяйства в регионе ЦАК.

#### **ПРЕДПОЛАГАЕМАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ТКК**

14. ТКК должен играть определенную роль в развитии тех систем МКН в области рыболовства, которые могут применяться в регионе КАКФиш, принимая во внимание потребности региона и будущие вызовы. В связи с этим, ТКК предлагается изучить перечисленные выше потребности, проблемы, выводы и рекомендации семинаров, о которых говорилось в пункте 10, и разработать научно-технические рекомендации для рассмотрения КАКФиш. Кроме того, ТКК предлагается определить ряд возможных научно-технических и управленческих мер и направлений деятельности, которые могут быть реализованы для решения проблем, в связи с реализацией национальных или региональных схем проведения МКН, таких как системы проведения инспекционного контроля и обеспечения выполнения.