



КОМИТЕТ ПО РЫБНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

ПОДКОМИТЕТ ПО ТОРГОВЛЕ РЫБОЙ

Шестнадцатая сессия

Пусан, Республика Корея, 4–8 сентября 2017 года

ВЛИЯНИЕ ОХРАНЯЕМЫХ МОРСКИХ РАЙОНОВ НА ИСТОЧНИКИ СРЕДСТВ К СУЩЕСТВОВАНИЮ, ТОРГОВЛЮ, ДОСТУПНОСТЬ И ПОТРЕБЛЕНИЕ РЫБЫ

Резюме

В настоящем документе приводится обобщённая информация об охраняемых морских районах (ОМР) и их влияние на торговлю рыбой, что в свою очередь может сказываться на доходах рыболовецких общин и субъектов производственно-сбытовых цепочек и воздействовать на продовольственную безопасность. В нём даётся краткое изложение работы ФАО в этой области и предложения относительно дальнейшей деятельности.

Проект решения Подкомитета

- сформулировать комментарии относительно представленной информации и организовать обмен опытом;
- дать рекомендации относительно дальнейшей работы ФАО по тематике ОМР и торговли включая план мероприятий по ОМР;
- обозначить инициативы и мероприятия по наращиванию потенциала, в рамках которых ФАО может оказать государствам-членам содействие в рыбопромысловом секторе в связи с установлением ОМР, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой;
- дать рекомендации относительно возможного сотрудничества между ФАО и другими учреждениями или региональными сетями в вопросах ОМР и торговли.

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия её деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org.



ВВЕДЕНИЕ

1. Вопросы использования ОМР¹ в качестве одного из средств сохранения биоразнообразия для защиты морских экосистем и обращения вспять процессов деградации водных сред обитания по-прежнему находятся в центре внимания как на глобальном, так и на национальном уровнях. В рамках Конвенции о биологическом разнообразии (КБР) правительства приняли на себя ряд обязательств; в частности, Айтинская целевая задача 11 и цель 14.5 ЦУР, которые предполагают к 2020 году охватить природоохранными мерами не менее 10 процентов прибрежных и морских районов в соответствии с национальным законодательством и международным правом и на основе наилучшей имеющейся научной информации. Согласно Базе данных о морских охраняемых районах (БДМОР), площадь морских охраняемых районов (главная цель которых в соответствии с определением Международного союза охраны природы (МСОП) заключается в защите биоразнообразия) составляет 3,4 процента морских водных пространств мира, причём статус охраняемых имеют почти 8 процентов исключительных экономических зон (ИЭЗ).

2. МОР также всё чаще рассматриваются в качестве одного из средств решения проблем перелова рыбы и хищнического использования ресурсов. Запрет рыбного промысла в определённых районах или в определённые периоды времени, включая полный запрет промысла, стали использоваться в рыболовстве в качестве одного из средств контроля задолго до выработки концепции МОР для сохранения биоразнообразия. Однако закрытие районов не всегда представляется предпочтительным методом рационального использования рыбопромысловых угодий на устойчивой основе². Более того, установление МОР зачастую отрицательно сказывается на затратах рыбного промысла и на доходах и, следовательно, не всегда приносят прямые выгоды рыбопромысловикам, особенно в краткосрочной перспективе в прибрежных районах и во внутренних водоёмах, а также в тех случаях, когда они создаются главным образом для целей сохранения и в директивном порядке. Как правило, МОР необходимо сочетать с другими мерами управления в рамках экосистемного подхода к рациональному рыболовству, чтобы избежать возможных отрицательных последствий, в том числе повышения интенсивности рыбного промысла за пределами МОР. Исходя из этого можно заключить, что МОР могут оказаться весьма полезными в целом ряде различных контекстов, например при промысле сравнительно малых запасов немигрирующих видов рыб или беспозвоночных, в случаях недостатка необходимых данных или для решения проблем прилова в отдельных районах или в конкретные сезоны.

3. В настоящем документе в обобщённом виде излагается ход обсуждения вопросов МОР и их взаимосвязей с рыболовством, источниками средств к существованию и продовольственной безопасностью и даётся общая характеристика возможных последствий осуществляемых в настоящее время инициатив для торговли рыбой. Значение МОР в открытом море – признанный факт, однако в настоящем документе внимание сосредоточено на прибрежных районах, где взаимодействие между источниками средств к существованию на основе рыбного промысла

¹ Существует несколько определений МОР. Самое широкое применение нашло определение МСОП: "Охраняемый район – это чётко определённое географическое пространство, признанное, специально выделенное и управляемое посредством правовых или других эффективных средств в целях достижения долгосрочного сохранения природы и связанных с ней экосистемных услуг и культурных ценностей". Согласно этому определению, для того, чтобы считаться МОР, главной задачей установления такого района должно быть сохранение. Для целей Технического руководства по МОР и рыболовству (ФАО, 2011), ФАО использовала более широкое определение: "...любой географический район, который пользуется большей защитой, чем окружающие его воды, для целей сохранения биоразнообразия или управления рыболовством считается МОР" (стр. 9). Следует отметить, что в разных странах и применительно к разным условиям конкретные правила, касающиеся МОР, различаются и используются разные термины (заповедники, закрытые для рыболовства зоны и т.д.).

² ФАО. *Техническое руководство по ответственному рыболовству* "Охраняемые морские районы и рыболовство". №. 4, Доп. 4. Рим, ФАО. 2011. 198 стр. www.fao.org/docrep/015/i2090e/i2090e00.htm

является самым непосредственным. Кроме того, в документе подчёркивается роль ФАО в более широком контексте обсуждения МОР и рыболовства.

ВЛИЯНИЕ МОР НА РЫБОЛОВСТВО И ВАЖНОСТЬ ПРОЦЕССА

4. Реализация МОР в прибрежных районах, где местные общины обеспечивают себя продовольствием и получают доходы за счёт ресурсов моря, может восприниматься отрицательно, поскольку в результате этого, когда рыбный промысел вытесняется МОР, снижаются доходы этих общин и сужается круг их источников средств к существованию. Это особенно актуально в тех случаях, когда МОР устанавливаются без проведения консультаций. В то же время есть примеры, когда МОР устанавливаются по инициативе и при участии рыбацких общин, которые считают эти районы полезными в тех или иных конкретных условиях. Последствия установления МОР – равно как и их успешность в сохранении рыбного промысла и/или рациональном управлении им – в огромной степени зависит от того, как они вводились и насколько учитывались экологические, социально-экономические и управленческие условия и специфика. В прибрежных районах, где установление МОР оказывает прямое воздействие на местные общины, особенно важно привлекать эти общины на как можно более ранних этапах этого процесса.

5. Установление МОР, как правило, подразумевает перераспределение ресурсов, а, следовательно, и перераспределение прав пользования и владения и доходов, поэтому возможны конфликты. Как члены местных общин, так и посторонние лица могут заниматься браконьерством или иными видами незаконного рыбного промысла. В соответствии с Добровольными руководящими принципами ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРП РВ, ФАО, 2012) признание законных традиционных прав владения и пользования³ обязательно. Во избежание возможных конфликтов в вопросах распределения и других вопросах, положения об урегулировании споров должны стать неотъемлемым элементом проработки вопроса об установлении МОР и соответствующих планов управления.

6. Также важно полностью понимать связанные с установлением МОР издержки и выгоды как в краткосрочном, так и в долгосрочном плане и ознакомить с этой информацией всех участников процесса. В качестве дополнительных издержек рыбаков в результате установления МОР можно упомянуть, что может снизиться улов (и доход) – по меньшей мере в краткосрочной перспективе. Соседствующие с МОР прибрежные общины, особенно те из них, хозяйство которых в основном завязано на рыбный промысел, могут особо пострадать в результате общего снижения доходов от рыбного промысла.

7. Установление МОР может также вызывать изменение структуры экономических возможностей (например, развитие туризма вместо рыбного промысла). Однако совсем не обязательно, что выгоды от альтернативных видов хозяйственной деятельности в МОР получают те же, кто раньше зарабатывал на жизнь рыболовством. Эти перемены могут привести к изменению демографической структуры пользователей ресурсов и общин прибрежных районов и сдвигам в местном хозяйстве, которые будут означать новые возможности для одних и поставить под удар традиционные источники средств к существованию для других. Поэтому в тех случаях, когда выгоды от установления МОР будут проявляться в других местах или ими будут пользоваться другие заинтересованные стороны, необходимо создавать механизмы, обеспечивающие, чтобы выгоды (экономические и социально-культурные) получали те же общины – на основе принципов равноправного распределения выгод и сохранения внутри системы всех затрат и выгод. Такие механизмы могли бы предусматривать компенсацию, а в ситуациях, когда потребуются частичное или полное прекращение рыболовства, – варианты формирования долгосрочных устойчивых альтернативных источников средств к существованию

³ Определение "прав владения и пользования" см. ДРП РВ: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801r/i2801r.pdf>

на основе консультаций с затронутыми этими процессами общинами. Установление МОР, если их формирование проходило с участием заинтересованных сторон и на основе уважения законных прав пользования и владения, может обеспечить защиту районов рыбного промысла (например, за счёт обозначения границ прибрежных районов, отведённых для промысла) и усиление местных источников средств к существованию за счёт постепенного восстановления рыбных ресурсов и увеличения уловов как в МОР, так и за их пределами. Такие положительные результаты могут проявиться не сразу, однако в некоторых случаях положительный биологический эффект, а, следовательно, и социально-экономические последствия, может наблюдаться довольно скоро. МОР также могут оказывать положительное воздействие и на прилегающие к ним рыбопромысловые районы в плане повышения стабильности объёмов вылова, увеличения общих уловов или повышения доли более ценных крупных особей.

8. Резюмируя, можно отметить, что эффективность МОР и характер распределения затрат и выгод между заинтересованными сторонами будет зависеть от конкретных условий и от того, как создавались МОР, в том числе и от механизма обеспечения прав владения и пользования.

МОР И ТОРГОВЛЯ РЫБОЙ

9. Когда МОР оказывают влияние на добычу рыбы и связанные с ней виды хозяйственной деятельности, это также может влиять и на торговлю рыбой, что в свою очередь может сказываться на доходах рыболовецких общин и субъектов производственно-сбытовых цепочек и воздействовать на продовольственную безопасность. Однако эти вопросы слабо изучены, поэтому Группа экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания (ГЭВУ) сформулировала свою позицию относительно МОР и продовольственной безопасности, отметив, что причинно-следственная связь между МОР и продовольственной безопасностью в настоящее время не прослеживается, к тому же нельзя утверждать, что все МОР дают положительные или отрицательные результаты (ГЭВУ, 2014).

10. В некоторых случаях МОР можно использовать для получения того или иного рыночного преимущества (например, в плане сертификации или специальной маркировки, особенно в районах, по которым данных недостаточно), повышения экономической отдачи рыболовства в этих районах и увеличения рентабельности для рыбаков. Пока известны единичные примеры того, что одним из прямых результатов установления МОР стала сертификация или маркировка рыбопродукции из этого района как "рыбопродукции устойчивого промысла". Однако по мере увеличения числа МОР, реализованных в тесном сотрудничестве с рыболовецкими общинами, расширяются и возможности для того, чтобы публично указывать, что в их формировании активно участвовали местные рыбаки, и соответствующим образом сертифицировать или маркировать их продукцию. При определении влияния МОР на местную торговлю рыбой необходимо также учитывать гендерные вопросы и уделять внимание коренным народам и молодёжи. Зачастую женщины играют ведущую роль в послепромысловой переработке и торговле, и при обсуждении связанных с МОР вопросов на уровне общин необходимо обеспечить полный учёт их озабоченностей и интересов.

ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БУДУЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, И РАБОТА ФАО ПО ТЕМАТИКЕ МОР И РЫБОЛОВСТВА

11. Участие ФАО в работе по тематике МОР определяется тем, что процесс формирования этих районов уже идёт, поэтому высок риск сохранения несогласованности с аспектами, связанными с рыболовством, поскольку как правило их не полностью понимают и не всегда надлежащим образом учитывают. МОР не всегда полностью учитываются в механизмах общего управления рыбным промыслом или при реализации подходов, предполагающих участие широкого круга сторон, особенно с участием представителей маломасштабного рыболовства. В силу этих причин и исходя из рекомендаций Комитета ФАО по рыбному хозяйству (КРХ) и Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций, в 2011 году ФАО опубликовала

"Техническое руководство по МОР и рыболовству"⁴. С целью распространения этого руководства и содействия межотраслевому сотрудничеству был организован ряд региональных симпозиумов с участием широкого круга представителей МОР и рыбопромысловиков. ФАО также участвует и в других совещаниях, конференциях, написании статей и осуществлении проектов по тематике МОР и рыболовства.

12. В реализации МОР участвуют многие организации, правительства, НПО и фонды всего мира направляют на цели их установления значительные средства. Однако большинство из них руководствуется соображениями сохранения ресурсов без должного учёта потребностей сектора рыболовства и рыболовецких общин. На последнем Всемирном конгрессе парков (ВКП) МСОП, проходившем в 2014 году в Сиднее, Австралия, была принята рекомендация увеличить охват МОР с 10 до 30 процентов. Озабоченность ФАО в этом вопросе связана с тем, что к 2050 году миру потребуется на 60 процентов больше продовольствия, чем сегодня. Устойчивое рыболовство могло бы стать одним из важнейших вкладов в борьбу с голодом и неполноценным питанием, поскольку рыба составляет почти 20 процентов потребляемых населением мира белков животного происхождения и она является одним из важнейших источников питательных микроэлементов. Если закрытие 30 процентов морских сред обитания приведёт к существенному сокращению поставок морепродуктов, это может повлечь за собой более значительный экологический ущерб, чем сохранение прежних рыбопромысловых районов, поскольку известно, что альтернативные источники белков животного происхождения влияют на окружающую среду больше, чем рыбный промысел. Кроме того, средства, необходимые для поддержания и обеспечения режима охраняемых районов, могут изыматься из средств, выделяемых на мероприятия по управлению рыбным промыслом на устойчивой основе и его обеспечению, что потенциально может нанести вред району за пределами охраняемых районов, сводя на нет или уменьшая пользу от МОР.

13. Поэтому насущно необходимо в срочном порядке продолжить работу, направленную на лучшее понимание последствий установления МОР для рыбного промысла и рыболовецких общин – особенно в плане продовольственной безопасности и искоренения голода – а также на налаживание связей и обмен знаниями. ФАО, обладая техническими знаниями и опытом и являясь учреждением системы ООН, участвующим в мировых процессах, призвана сыграть определенную роль в осуществлении мероприятий глобального масштаба, особенно в интересах уязвимых и социально обособленных прибрежных общин в развивающихся странах. В этом плане работа ФАО по МОР помогает обеспечить взвешенный, комплексный характер обсуждения связанных с ними вопросов, поэтому представляется важным продолжать работу и развивать уже достигнутое.

14. Тематически МОР и рыболовство тесно связаны с работой Департамента рыболовства и аквакультуры ФАО (FI). КРХ одобрил международные Добровольные руководящие принципы обеспечения устойчивого маломасштабного рыболовства в контексте продовольственной безопасности и искоренения бедности (Принципы УМРП)⁵, которые представляют собой надёжную основу для работы по поддержке малых рыбацких общин с учётом необходимости соблюдения прав человека. Принципы УМРП тесно связаны с ДРП РВ, в которых признается важность надёжного и равного доступа к природным ресурсам в контексте продовольственной и пищевой безопасности и устойчивых источников средств к существованию, в особенности для уязвимых и обособленных групп. Оба этих документа непосредственно связаны с вопросами управления МОР особенно в контексте маломасштабного рыболовства и, в частности, в отношении прав пользования и владения, и прав и обязанностей субъектов маломасштабного рыбного промысла в контексте устойчивого рыболовства и устойчивых источников средств к существованию.

⁴ См. сноску 2.

⁵ www.fao.org/3/a-i4356r.pdf

15. Предлагается, чтобы Департамент рыболовства и аквакультуры продолжил сопровождение мероприятий по выработке знаний и повышению осведомлённости в отношении МОР и рыболовства. Это могло бы предполагать следующие мероприятия:

- участие в тематических конференциях и совещаниях, направленных на лучшее понимание вопросов МОР и рыболовства, рыболовецких общин и продовольственной безопасности, в том числе в мероприятиях, организуемых другими программами ООН, МСОП и КБР;
- продолжение работы с региональными организациями по управлению рыболовством для более полного учёта вопросов МОР при решении вопросов сохранения при управлении рыболовством;
- поддержка стран и программ в целях повышения действенности МОР на основе лучшего понимания необходимости и порядка установления МОР, понимания как положительных, так и отрицательных последствий в краткосрочном и долгосрочном плане в пределах этих районов и за их пределами, включая биологические последствия для рыбных запасов, а также влияние социально-экономических факторов на рыбаков и рыболовецкие общины;
- включение вопросов МОР в новую программу работы по тематике прав пользования и владения в рыболовстве. 32-я сессия КРХ⁶ высоко оценила проделанную работу и мероприятия, запланированные по Глобальной программе работы (ГПР) (п. 117);
- обобщение мировых знаний и информации по тематике МОР по результатам семинара-практикума, проведённого в июне 2015 года.

⁶ www.fao.org/3/a-i6882r.pdf