



ЧАСТЬ 4

ПЕРСПЕКТИВЫ

ЧАСТЬ 4

ПЕРСПЕКТИВЫ

Роль промыслового рыболовства в глобальной системе устойчивого производства продовольствия: возможности и проблемы

В последних изданиях публикации *Состояние мирового рыболовства и аквакультуры* раздел «Перспективы» был посвящен в основном аквакультуре (в 2008 году) и рыбным промыслам во внутренних водах (в 2010 году). В данном разделе «Перспективы», не умаляя значимости упомянутых выше аспектов (аквакультуре посвящена часть 3 на стр. 195), основное внимание уделено тому, как изменения в промысловом рыболовстве, в частности, могут способствовать налаживанию глобальной системы устойчивого производства продовольствия.

КОНТЕКСТ

Недавнее крупное исследование мировых систем производства продовольствия¹ показало, что они не являются устойчивыми и что директивные органы, пытаясь усовершенствовать существующие системы, сталкиваются с пятью основными задачами:

- обеспечение стабильного равновесия между спросом и предложением, чтобы поставляемое продовольствие было доступным;
- обеспечение соответствующей стабильности продовольственного предложения и защиты наиболее уязвимых групп населения от наблюдаемой волатильности;
- достижение всеобщего доступа к пищевым продуктам и прекращение голода;
- регулирование вклада продовольственной системы в смягчение последствий изменения климата;
- поддержание уровня услуг биоразнообразия и экосистем в процессе обеспечения всего мира продуктами питания.

В исследовании также сделан вывод, что политика, влияющая на сельское хозяйство, должна вырабатываться на основе оценок всей продовольственной цепочки, и что в эти оценки следует включать заключения о том, насколько продовольственные цепочки способствуют решению пяти вышеперечисленных задач. В исследовании утверждается, что сейчас необходимо принять меры по обеспечению:

- роста объема продовольствия, производимого по устойчивой технологии;
- сдерживания спроса на наиболее ресурсоемкие виды продовольствия;
- минимизации объема отходов во всех областях продовольственной системы;
- совершенствования политико-экономического управления продовольственной системой для повышения производительности и устойчивости этой системы.

Таким образом, действуя как часть этой глобальной системы, ответственные за промысловое рыболовство (и аквакультуру) органы должны вносить свой вклад в достижение указанных целей, прежде всего путем принятия вышеуказанных мер. В последующих разделах рассматриваются вопросы о том, как они могут заняться решением этой задачи и содействовать достижению поставленной цели – построению устойчивой общемировой системы производства продовольствия.



ПЕРСПЕКТИВЫ УСТОЙЧИВОГО НАРАЩИВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВА

Во второй половине двадцатого века наблюдался активный рост предложения продукции промыслового рыболовства, который сопровождался позитивными социально-экономическими последствиями, связанными с общемировой доступностью высококачественных пищевых продуктов, добытых из водной среды². Однако последние десятилетия были отмечены постепенным нарастанием трудностей в поддержании равновесия между озабоченностью уровнем запасов и объемами промысла, с одной стороны, и попытками промысловых флотов и мелких рыбохозяйств поддерживать и повышать уровни доходов и жизнеобеспечения – с другой. Оба эти фактора взаимодействовали с целями национальной политики, предусматривавшими контроль доступа к ресурсам, поддержку уровней дохода и продовольственного снабжения и удовлетворение местных потребностей в ведении промыслового и кустарного рыболовства, а также в смежных секторах судов и орудий лова, поставок рыбной продукции и послепромысловой переработки³. При сочетании неадекватности потенциала регулирования и мониторинга, плохо выверенных или неоправданно применяемых политических целей или действий, сверхкапитализации и стремления промысловых флотов к быстрому получению прибыли глобальный дисбаланс между уровнями запасов и промысловыми возможностями и усилиями постоянно углублялся, и нагрузка на основные виды запасов становилась чрезмерно тяжелой⁴. На основе статистических данных ФАО за 1950-2006 годы был проведен первый обзор морских рыбных ресурсов в разбивке по странам, который показал, что в целом в последнем десятилетии был достигнут максимальный средний уровень производства донной рыбы и мелких пелагических видов рыб. Хотя имеющиеся данные не позволили провести всесторонний анализ взаимосвязи между состоянием запасов и общемировым объемом выгруженного улова, данные примерно по 75% недавних выгрузок (за 1998-2002 годы) показали, что 14,1% мирового производства (около 11 млн. тонн) было добыто за счет недостаточно или умеренно эксплуатируемых запасов, 57,3% (около 41 млн. тонн) – за счет запасов, эксплуатируемых в полной мере, 13,7% (около 18,4 млн. тонн) – за счет чрезмерно эксплуатируемых запасов и 7,6% (около 10,2 млн. тонн) – за счет истощенных или возобновляемых запасов⁵.

Результаты этих анализов вызывают озабоченность с точки зрения эксплуатации ресурсов и указывают на то, что перегруженной общемировой системе угрожает обеднение биоразнообразия и неминуемая опасность крушения⁶. Тем не менее, данные по суммарному объему продукции промыслового рыболовства за этот период свидетельствуют о том, что при существующих на сегодняшний день режимах управления - или несмотря на эти режимы - ресурсная база продемонстрировала удивительную сопротивляемость с точки зрения объема и питательной ценности, хотя промысел становился все менее эффективным в пересчете улова на единицу промыслового усилия (УЕПУ). Кроме того, нельзя забывать о мощном социальном обосновании максимального извлечения пользы из природных ресурсов и о явной потребности в продовольствии, которая оправдала бы ведение лова на максимально возможном уровне, соответствующем восстановительному потенциалу этих ресурсов. Однако наблюдались отдельные случаи серьезного истощения запасов, подтверждения исторически низких показателей биомассы основных запасов, получения дополнительных данных об экосистемных взаимодействиях и изменения балансов в сторону ведения промысла в более низких звеньях продовольственной цепочки. На фоне роста озабоченности по поводу возможного воздействия изменения климата на экосистемы и зависимые общины⁷ сочетание всех указанных факторов подтолкнуло к выработке более непосредственных и неотложных стратегий усовершенствования системы промыслового рыболовства и надежного внедрения принципов устойчивого рыболовства.

В поддержку преобразований активно выдвигались биологические и экосистемные аргументы, которые также нашли отражение в растущей осведомленности потребителей и озабоченности в связи с принятием закупочных решений в условиях устойчивого рыболовства⁸. Все более убедительным аргументом в пользу принятия политических мер служат явные и непрерывные экономические убытки, обусловленные

нынешней системой рыбного промысла. По оценочным данным совместного обзора, проведенного Всемирным банком и ФАО⁹ на основе базовых показателей 2004 года, суммарный объем неполученной чистой экономической прибыли составил порядка 50 млрд. долл. США по сравнению с суммой первоначальных продаж, составившей 80 млрд. долл. США, которая оказалась результатом совокупного эффекта чрезмерного потенциала и усиления в сочетании с капитальными субсидиями и субсидированием эксплуатационных расходов. В 2003 году объем «вредных» субсидий, приводивших в первую очередь к продолжению перелова, оценивался в 16,2 млрд. долл. США из общего годового объема в 27 млрд. долл. США¹⁰. Моделирование воздействия субсидий на промысел в Северном море¹¹ показало, что, хотя прекращение субсидий может привести к снижению общего улова и прибыли, суммарная прибыльность от этого возрастет, как и общая биомасса коммерчески значимых видов. Стратегия реформирования сектора рыболовства могла бы заключаться в уменьшении капитализации флотов, сокращении количества судов, восстановлении истощенных запасов, изменении основных видов практики и повышении эффективности благодаря увеличению УЕПУ, а также разработке подходов к вопросам доступа к ресурсам и управлению в целях эффективного проведения такой реформы¹².

Поскольку есть причины для перемен и рекомендации по принятию мер, в ближайшие два десятилетия можно ожидать существенных подвижек по переводу более значительной части мировых рыбных промыслов на более явную устойчивую основу. Эта тенденция также находит отражение в росте числа обязательств в пользу реформирования,¹³ которые вызваны также озабоченностью по поводу принятия эффективных мер в ответ на изменение климата¹⁴. Однако, как отмечено в обзоре Всемирного банка/ФАО,¹⁵ реформа рыболовства «потребуется масштабной политической воли, опирающейся на социальный консенсус», наряду с «общей концепцией, которая не зависит от смены правительств», причем процесс их формирования займет определенное время. В целях дальнейшего определения потенциала для реформ и будущей доли выгружаемого вылова в результате устойчивого рыболовства можно провести различия между следующими видами мировой системы промыслового рыболовства:

- неуправляемая система, включающая промысел в районах за пределами национальной юрисдикции и/или усилиями флотов, не контролируемых каким-либо определенным государством флага, ведущих незаконный, нерегулируемый и несообщаемый промысел (ННН), а также промысел со значительным потенциалом вылова и выброса за борт нецелевых видов;
- слабоуправляемая система, являющаяся таковой по причине либо ограниченного потенциала, либо недостатка политической воли; при такой системе возможен перелов, она имеет высокие уровни ННН промысла и оказывает негативное воздействие на экосистему;
- рационально управляемая система, для которой характерны подпадающие определению процедуры регулирования промысловой деятельности и мониторинг ее результатов.

Формирование политической приверженности этому курсу даже в странах с прочной экономикой, имеющих адекватные финансовые и людские ресурсы для эффективного управления, может потребовать времени, а в общих региональных водах, как показывает нынешний процесс реформы рыболовства в Европейском союзе, вопросы взаимодействия могут быть сложными и конфликтными. Тем не менее, проводится ряд процедур по включению большего числа неуправляемых районов в реально действующее международное соглашение, повышению эффективности слабоуправляемых систем, увеличению числа рационально управляемых рыбных промыслов, а также по укреплению и повышению жизнеспособности их потенциала для их сохранения в нынешнем состоянии.

Кодекс ведения ответственного рыболовства ФАО (Кодекс), связанные с его применением международные планы действий и технические руководства¹⁶ играют важную роль в этом процессе: они активизируют формирование политической приверженности, обеспечивают рамки для проведения различных вспомогательных



мероприятий и служат основой для оказания содействия в укреплении управленческого потенциала. Хотя процесс их осуществления может наталкиваться на серьезные проблемы, ряд проведенных мероприятий в совокупности с рыночными стимулами способствовали появлению перспектив запуска «механизма самоусиления» систем и действий, которые способны значительно улучшить перспективы устойчивого рыболовства. Эти мероприятия включают ведение Глобального регистра рыбопромысловых судов, меры государства порта по определению мест выгрузки улова и регистрации его объема, глобальные и национальные инициативы по борьбе с ННН промыслом и стратегии внедрения различных форм правозащитных подходов к решению проблем, связанных с ограничениями в управлении промыслом открытого доступа.

Хотя имеются возможности для сокращения промыслового потенциала по всему сектору, особые проблемы встают перед мелкомасштабными промыслами, которыми занято множество людей, зачастую живущих в тяжелых условиях нищеты и уязвимости¹⁷. Низкий уровень расходов на получение разрешения на ведение промысла открывает многим рыбакам доступ к доходу и пище, а последствия индивидуального промысла, как правило, не очень заметны. При этом совокупный эффект может быть весьма значительным: есть множество примеров создания чрезмерной промысловой нагрузки на ресурсы на фоне весьма немногочисленных альтернативных источников жизнеобеспечения¹⁸. Подходы, основанные на праве ведения рыбного промысла, могут в перспективе упорядочить промысловые усилия, увеличить прибыльность мелких рыболовецких хозяйств и повысить объем ресурсной ренты на национальном уровне. Однако если эта прибыль не будет широко распределяться внутри рыболовецких общин, это может привести к повышению уровня уязвимости при отсутствии доступа к альтернативным источникам жизнеобеспечения или другим формам социальной поддержки¹⁹. Несмотря на разработку и внедрение различных управленческих подходов общинного уровня, эффективность согласования принципов устойчивого рыболовства с потребностями людей значительно варьируется в зависимости от состояния ресурсов и социально-экономического положения²⁰. Этот аспект согласования потенциально соперничающих потребностей не менее важен и для сектора рыбных промыслов во внутренних водах (вставка 23).

В широком спектре видов промыслового рыболовства более позитивно могут выглядеть перспективы определения «критических точек», которые - если их четко установить и глубоко уяснить их экосистемные и социальные последствия, - могут способствовать активизации процесса перехода к устойчивому рыболовству. Таким образом, когда расходы или другие факторы, препятствующие несоблюдению норм рыболовства, становятся слишком существенными (включая применение санкций к судам, флотам и рынкам, а также возможные торговые или косвенные штрафы), суда, флоты и промысловые страны могут реагировать более оперативно и окончательно. Аналогичным образом, когда рост расходов на топливо сочетается с чрезмерным промысловым усилием, а субсидии становятся менее приемлемыми с политической точки зрения, будет расти стимулирование в пользу более рационального управления. Последствия таких изменений коснутся не только целевых рыбных запасов и прилова, но и побочных видов воздействия, таких, как укрепление защиты видов рыб, млекопитающих и птиц, находящихся под угрозой уничтожения. Можно определить ряд способов воздействия: так, уже имеются примеры оказания давления на супермаркеты в целях совершенствования их практики закупок и проведения кампаний по привлечению внимания к определенным политическим аспектам. Дальнейшее воздействие может также оказываться на уровне флота – через побуждение к соблюдению требований при выполнении всех видов промысловой работы (а не только применительно к отдельным видам промысла или типам судов), а также на национальном уровне, в результате чего все виды рыбного промысла могут быть подчинены критериям добросовестности.

Возможные изменения к 2030 году

В текущем и следующем десятилетиях, вероятно, произойдут крупные изменения в областях экономики, рынков, ресурсов и социального поведения. Под воздействием изменения климата усилится неопределенность во многих продовольственных секторах, включая промысловое рыболовство, и в процессы совершенствования систем

Вставка 23

Согласование принципов устойчивого рыболовства во внутренних водах с потребностями других секторов

Хотя внутренний рыбный промысел имеет большое значение во многих частях мира, он все чаще обходится вниманием при рассмотрении многих перспектив политики в целях развития и реже упоминается в ходе обсуждения вопросов устойчивого рыболовства. Этот вид промысла сталкивается с серьезными проблемами, касающимися не только нагрузки на рыбные ресурсы, но и воздействия инфраструктурного развития, дренажных и оросительных систем, постоянных или периодических водозаборов, а также воздействия качества воды из систем городского, промышленного и сельскохозяйственного водопользования¹. В данном случае управление рыболовством и сопутствующее социальное воздействие имеют важное значение, и в настоящее время они начинают привлекать повышенное внимание на политическом уровне. Однако обеспечение устойчивого рыболовства во внутренних водах будет также зависеть от политики и деятельности во многих других секторах и потребует определенной степени стратегического взаимодействия, стоимостных компромиссов между прибылями от отдельных видов ресурсов, а также политических ответных мер, которые еще предстоит разработать. При одновременном воздействии изменения климата на гидрологический баланс, потенциального роста спроса на соответствующий водозабор для нужд сельского хозяйства и других секторов и роста спроса на возобновляемые виды энергии решение вопроса о защите промысловых ресурсов во внутренних водах и источников жизнеобеспечения многих миллионов зависящих от них людей становится более проблематичным.

¹ Welcomme, R.L., Cowx, I.G., Coates, D., Béné, C., Funge-Smith, S., Halls, A. and Lorenzen, K. 2010. Inland capture fisheries. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 365(1554): 2881–2896.



управления рыболовством потребуются внедрить подходы, способствующие адаптации к климатическим изменениям. Степень смещения баланса в сторону устойчивого рыболовства будет также частично зависеть от того, как будет определяться такое рыболовство: например, по поведению (когда сектор рыболовства будет согласовывать конкретные промысловые действия или подписывать документы об обязательствах различной силы) или по результату (когда для подтверждения применения добросовестной практики будут введены различные исчисляемые параметры или показатели). Она также будет зависеть от того, каким будет устойчивое рыболовство – видовым или экосистемным, и от того, каким образом будет подтверждаться устойчивость промыслового усилия или результата – частным мониторингом и аккредитацией или же по стандартам, имеющим более широкое определение.

Опираясь на политическую основу, заложенную Кодексом и сопутствующими документами, системы частной сертификации – такие, как системы Морского попечительского совета и другие, – уже сыграли важную роль в стимулировании улучшения практики рыболовства и предъявлении требований в отношении сертификации промысловых усилий флотов и режимов их управления, контроля на всех стадиях хранения и гарантий для потребителей. Тем не менее, многие рыбохозяйства, хотя их объем за последние пять лет существенно вырос, по-прежнему

остаются без прочных связей с рынком или не имеют политических факторов стимулирования. Наряду с этим имеются широкие возможности для искажения данных о происхождении рыбы, а с учетом стоимости услуг по сертификации и связанных с ней выгоды от доступа к рынку вознаграждение за эти услуги может быть существенным. Эффективно помешать этому можно только путем широкого распространения инструментов оперативной диагностики для идентификации видов или запасов и путем проведения надлежащего мониторинга. Большие трудности связаны с практикой перехода с рынков, имеющих более высокие стоимостные составляющие, где сертификация важна для конкурентной борьбы в цепочке поставок, на другие рынки, на которых может быть намного меньше стимулов для прохождения сертификации и намного меньше ресурсов для ее проведения.

Для улучшения оценочных данных о потенциале устойчивого промыслового рыболовства, прогнозы в сфере совершенствования режимов рыболовства можно разделить на обширные категории. В первую категорию входят рационально управляемые национальные и региональные рыбные промыслы со значительно улучшенными в последние годы режимами управления, способствующие устойчивому рыболовству и имеющие прочные перспективы дальнейшего развития в этом направлении. Ко второй категории отнесены национальные и региональные промысловые системы, которые постоянно совершенствуются, поскольку вводимые управленческие меры обеспечивают все более высокие уровни соблюдения требований. Третья категория включает национальные и региональные промысловые системы со слабым управленческим потенциалом и широкими масштабами распространения НН промысла, обычно в сочетании со сложными видами промысла и трудными управленческими ситуациями. В четвертую группу входят международные промыслы в открытом море, включая также глубоководный промысел, с вариативными показателями флотов или национальных управленческих соглашений и соблюдения требований. В некоторых случаях ответственное ведение рыболовства может стимулироваться факторами рынка, однако соблюдение требований в лучшем случае носит частичный характер, действия совершающих нарушения флотов являются труднонаказуемыми, а эффективные протоколы по международному праву во многих случаях пока находятся в стадии разработки. В последнюю категорию входят новые промысловые режимы, которые, возможно, переживают период роста и системы управления которых еще только зарождаются. Предстоит провести более подробную оценку потенциала для реформирования систем управления, однако, согласно ранее полученным оценочным данным о состоянии улова,²¹ более 20% промысловой продукции обеспечивается за счет чрезмерно эксплуатируемых, истощенных или восстанавливаемых ресурсов. Введение моратория на промысел таких ресурсов вряд ли достижимо, но при этом можно ожидать, что применение какого-либо согласованного подхода к изменению ситуации вполне может сократить эту категорию до 10% (примерно до 14 млн. тонн). Аналогичным образом, более значительная часть из 41 млн. тонн, получаемых за счет максимально эксплуатируемых запасов, может регулироваться более устойчивыми режимами, а объем промысла недостаточно эксплуатируемых или умеренно эксплуатируемых запасов, составляющий 11 млн. тонн, может быть увеличен, однако это должно делаться в условиях рационального управления.

Политика, ведущая к увеличению доли устойчивого рыболовства

Можно выделить ряд областей политики и рассмотреть их потенциальную эволюцию. В целом их можно охарактеризовать как (i) прямые, которые непосредственно влияют на функционирование системы промыслового рыболовства; и (ii) косвенные, которые изменяют более широкую среду, где взаимодействуют население, предприятия и общины, и которые способны создавать позитивные и негативные стимулы для улучшения функционирования и поведения.

К прямым областям политики можно отнести политику, касающуюся управления ресурсами и их распределения среди определенных групп, регулирования и лицензирования, развития потенциала ключевых учреждений, образования цен на

горючее и энергоносители, капитальных расходов и возможного субсидирования, а также вопросов регулирования рынка и торговли (включая доступ к рынку и применение рыночных санкций против неустойчивого рыболовства). Во всех возможных случаях эта политика будет согласовываться для создания позитивных стимулов к применению передовой практики, устранению факторов вредного воздействия и надлежащей профилактике несоблюдения требований. Хотя активную политическую среду эффективнее непосредственно внедрять в рамках национальных юрисдикций, на национальном уровне она может оказать серьезное влияние на применение требований в более широком контексте.

Следует отметить ряд косвенных областей политики. Помимо универсальной налоговой системы и ее влияния на инвестиции и доходы, а также политики, затрагивающей инвестиции в инфраструктуру и ее обслуживание, несколько областей политики могут оказаться актуальными. Те из них, которые связаны с более масштабными проблемами развития, включая гендерные аспекты и права, детский труд, здравоохранение, образование и социальное обеспечение, могут способствовать снижению нагрузки на мелкомасштабное рыболовство, а различные методы политики расширения прав и возможностей на местах способны создавать более позитивную среду, в которой могут разрабатываться управленческие инициативы общинного уровня.

Ясность и последовательность политики в смежных секторах также будут оказывать влияние на потенциал устойчивого рыболовства, как было отмечено выше в связи с промыслом во внутренних водах. Политика смягчения последствий изменения климата, сопровождаемая принятием эффективных мер по повышению сопротивляемости, скорее всего, тоже существенно повлияет на нагрузку на системы промыслового рыболовства. Среди указанных областей политики наиболее важная роль будет отведена наращиванию объема знаний и потенциала, и эффективные политические меры по его обеспечению, включая ресурсы для сбора данных о рыболовстве и научный принцип управления,²² будут иметь существенное значение.

Хотя принципы политики и подходы, связанные с поддержкой устойчивого рыболовства, можно легко выявить, их реальное претворение в жизнь является особенно затруднительным. Уже известно слишком много примеров выработки политики, которая не была связана с практическими действиями и результатами или которая в ряде случаев приводила к пагубным последствиям. В случаях, когда существующие виды практики необходимо коренным образом изменить, когда удовлетворение социально-политических интересов затруднено, а разобщенные ранее вопросы сведены воедино, может потребоваться значительная теоретическая и практическая работа по обеспечению поддержки мероприятий с участием целого ряда субъектов.

ПРОМЫСЛОВОЕ РЫБОЛОВСТВО КАК ОБЪЕКТ УСИЛИЙ ПО СОКРАЩЕНИЮ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕСУРСОВ И ВЫБРОСОВ ПАРНИКОВЫХ ГАЗОВ

Очевидно, двойным объектом этих усилий станут донное траление и драгирование, причем не только по причине того потенциального ущерба, который они могут причинить донным местообитаниям,²³ но также ввиду сравнительно высокого расхода горючего при их применении (и, соответственно, объема выбросов парниковых газов [ПГ]) в пересчете на количество выгруженного улова (см. также стр. 143). Рост цен на энергоносители, возможно, ограничит число случаев ведения промысла с наиболее высоким расходом горючего (например, с применением неэффективных орудий лова или с низкими показателями УЕПУ). Однако в случае сохранения или повышения топливных субсидий для продолжения таких промыслов реакция со стороны общественности и неправительственных организаций (НПО), скорее всего, станет более жесткой. В более общем плане возможность упорядоченного проведения реформы рыболовства, позволяющего положить конец «погоне за рыбой» или заметнее сократить масштабы перелова, открывает перспективу итогового получения тройной выгоды: повышения доходности промысловых судов, оздоровления запасов и снижения энергопотребления и выбросов ПГ на единицу производительности. Для менее крупных и менее энергоемких промыслов выбор вариантов может быть не столь жестким, однако рост затрат на энергоносители способен существенно ограничить



продолжительные выходы на промысел с меньшим уловом и в долгосрочной перспективе ликвидировать стимулы для привлечения чрезмерного потенциала..

Возможны усложненные варианты взаимодействия, если под влиянием изменения климата на распределение запасов флотам придется вести промысел на более дальних расстояниях и на более обширных площадях, тем самым повышая энергозатраты на единицу вылова даже при наличии достаточно обильных запасов. В таких случаях будет оправдан подход, предусматривающий ведение более долгосрочного мониторинга, а соотношение предпочитаемых видов промысловых орудий может измениться.

Еще один аспект может быть связан с оценкой полного жизненного цикла рассматриваемого вида промысла; при этом потребуются учитывать капиталовложения в новые суда и снасти, соответствующие объемы выбросов углерода и энергопотребления. Однако при более эффективном энергопотреблении, которое достигается, например, благодаря усовершенствованной конструкции корпуса, двигателя и орудий лова, это капиталовложение можно быстро компенсировать.

Политика компромиссов

Многие случаи использования возобновляемых ресурсов связаны с предположением о том, что права на гарантированный доступ в сочетании с тщательно просчитанными эксплуатационными расходами могут принести стабильные результаты, которые эффективны и способны обеспечить достижение более масштабных социальных целей. Надлежащая оценка внешних факторов и прозрачная процедура интернализации этих расходов позволит производителям выбирать наиболее целесообразные средства достижения результата, сопоставимого с поступлениями от коммерческого сбыта продукции. Эта система может быть также использована для интеграции компенсационных величин, связанных со смягчением последствий, например, объемов связывания углерода водными системами. Однако возможны и более масштабные социальные и экологические компромиссы: например, в связи с потребностью в увеличении предложения рыбы – баланс между размером топливной субсидии и добавленной стоимостью конечного продовольственного продукта. Еще один пример связан с необходимостью удержания общин и сельской экономики; для этого потребуются обеспечить баланс между топливной субсидией, продовольственной безопасностью на местном уровне, поставками на более крупные рынки и дополнительными издержками, связанными с недопущением социального разрыва.

Требования общественности

Общественное давление, которое оказывают НПО в вопросах о подходах к рыболовству, являющемуся более ресурсо- и энергоэффективным, станет важным элементом преобразований. Однако, как показал опыт в различных областях политики, независимые свидетельства не менее важны для проведения осмысленных дебатов по выработке реалистичной, широко поддерживаемой и эффективной политики. Таким образом, будет необходимо обеспечить поддержку и готовность со стороны ряда заинтересованных субъектов, особенно в областях, где проведение преобразований затруднено.

МИНИМИЗАЦИЯ ОТХОДОВ

Нынешние дискуссии по поводу обязательной выгрузки улова, особенно в период, предшествующий реформированию общей рыбохозяйственной политики Европейского союза, помогли привлечь внимание к дилеммам, связанным с регулированием квот на многовидовый рыбный промысел, с конфликтом мнений ряда заинтересованных сторон²⁴ и с возрастанием роли целевых общественных кампаний в процессе выработки политики в секторе рыболовства²⁵. Ясно также, что при повышенном внимании со стороны общественности, в условиях более непосредственного влияния способов ведения рыболовства на состояние значимых местных рынков и наращивания технических средств, позволяющих в реальном времени принимать решения о состоянии запасов и промысловой деятельности, ведение рыболовства более гибкими, чуткими и экосистемными методами может начать обретать реальные очертания.

Сами процедуры проведения дискуссий тоже служат важными примерами большей открытости обсуждения таких аспектов и в идеальном случае приведут к выработке более зрелых, полностью осмысленных и получивших масштабное одобрение стратегий управления и ответных отраслевых мер. Учитывая широкое разнообразие систем ведения промыслового рыболовства и его режимов управления, вряд ли обязательная выгрузка улова в сжатые сроки станет нормой. Тем не менее, эта аргументация, очевидно, распространяется все шире, и в условиях растущей значимости практических аспектов экосистемных подходов к управлению рыболовством²⁶ можно ожидать, что практика выгрузки улова будет все чаще применяться в ходе промыслов. При многих видах рыболовства, в частности, в ходе многовидового промысла в тропических водах, уже выгружаются и используются значительные объемы прилова.

Политика распространения энергоэффективных стратегий рыболовства с низким воздействием на окружающую среду

Разработка технологий рыбного промысла с низким воздействием на окружающую среду и высокой эффективностью использования топлива (НВЭТ) все активнее рассматривается в качестве практического ответа на рост стоимости топлива и озабоченность в связи с воздействием на экосистему, имеющего потенциал для обеспечения выгод в связи с использованием топлива и выбросами ПГ, для повышения уровня избирательности и ценности улова, сокращения ущерба, причиняемого местообитаниям, и увеличения прибыли (см. также стр. 151). Независимо от других факторов, одним из первоочередных элементов эффективности использования топлива является состояние рыбных запасов: повышение уровня запасов и рациональное распределение промысловых усилий должны приводить к существенному снижению расхода топлива во многих видах рыболовства. При отсутствии дальнейшего субсидирования и их возможном постепенном свертывании одни только топливные расходы могут послужить стимулом для изменения практики в этом направлении, хотя более стратегический подход позволил бы провести более эффективную корректировку и обеспечить соответствующий учет интересов самых социально зависимых групп. В идеале это могло бы обеспечить симулирование и передачу механизмов для предоставления этим группам возможностей доступа к стратегиям НВЭТ и получения от них выгоды наряду с надлежащим инвестированием средств в модернизацию судов и орудий лова, а также в развитие рыночного и иного стимулирования преобразований. Связи между энергопотреблением и сокращением выбросов ПГ также будут иметь важное значение; поэтому могут рассматриваться дальнейшие варианты, касающиеся повышения осведомленности о значении сектора рыболовства и доступа к финансированию мероприятий по сокращению выбросов. При необходимости платежей за экосистемные услуги, возможно, потребуются более строгий мониторинг, связанный с разработкой контрольных показателей и концепций передовой практики. Применение политических подходов также потребуются расширить, чтобы продемонстрировать более масштабные последствия рыболовства НВЭТ, их связь с ростом предложения продукции сектора рыболовства и продовольственно-сбытовой цепочкой,²⁷ а также средства, с помощью которых рыболовство НВЭТ внедряется в обычную практику.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

В дополнение к комплексу мер по переходу к зеленой экономике, рассматриваемому на Рио+20 (см. Часть 1, раздел по управлению и Рио+20), данный раздел рассматривает аспекты, связанные с санкциями и мелкомасштабным промыслом.

Санкции

Санкции за ННН промысел, вероятно, ужесточатся, поскольку среди промысловых стран, особенно тех, которые ведут промысел в международных водах или действуют на основании соглашений или лицензий, активно формируется консенсус относительно проведения жесткой и решительной политики. Поскольку давление со стороны международных лоббистских групп вряд ли ослабнет, было показано, что рыночные санкции оказывают прямое воздействие на ряд промыслов. Хотя ННН промысел



остаётся серьёзной общемировой проблемой, растёт число подтверждений тому, что некоторые меры борьбы с таким промыслом становятся весьма ощутимыми и что растёт потенциал в области превращения более регулируемого рыболовства в норму²⁸. Однако санкции в связи с истощением запасов *per se* могут оказаться более сложными для применения, поскольку аспекты присвоения поведения и ответственности могут отличаться повышенной сложностью. Тем не менее, как показывает нынешняя международная озабоченность в вопросе о рациональном использовании запасов тунца, особенно его запасов в восточной части Атлантического океана,²⁹ некоторые рычаги давления способны вызывать реакцию со стороны соответствующих управляющих органов и отдельных стран.

Поскольку сектор промыслового рыболовства, как правило, не составляет основную часть национальных экономик и может не входить в число областей для принятия приоритетных мер, угроза применения более масштабных торговых или иных санкций - например, в других секторах или в отношении определенных групп интересов, - также может быть потенциально эффективной в решении вопросов несоблюдения требований на национальном уровне. Однако группы внутри отдельных стран, стремящиеся сопротивляться соблюдению с помощью политических и иных средств, могут по-прежнему пытаться воспрепятствовать расширению и повышению эффективности управления в более сложных ресурсных и эксплуатационных системах. В этом случае для осуществления изменений может потребоваться проведение тщательных и осмысленных оценок политической экономики рыбного хозяйства и его бенефициаров, а также рассмотрение целесообразных наборов стимулов и санкций и различных путей их применения.

Мелкомасштабный промысел и доступ к государственным услугам

Имеются широко распространенные доказательства того, что многие общины, занимающиеся мелкомасштабным промыслом, испытывают серьезные лишения из-за отсутствия возможностей для получения дохода, состояния рынка, доступа к наземным ресурсам, доступа к сфере политики и проблемы приобщения к таким видам государственных услуг, как здравоохранение и образование³⁰. Подобное сочетание нищеты и уязвимости практически толкает людей на то, чтобы воспользоваться непосредственными возможностями для получения дохода от рыболовства, и почти не оставляет им возможности для прекращения рыбного промысла: либо в краткосрочной перспективе - через диверсификацию источников жизнеобеспечения, либо в более долгосрочной перспективе - с помощью образования и приобретения профессиональных навыков. Повышение уровня государственных услуг и социальной поддержки послужит важным фактором снижения этой негативной динамики, а проведение ряда специальных мероприятий по борьбе с нищетой - таких, как совершенствование системы здравоохранения матери и ребенка или программы школьного питания, - может в достаточно сжатые сроки дать весьма позитивные результаты³¹. Однако для обеспечения долговременных изменений и более стабильной взаимосвязи между человеком и ресурсами эти меры следует принимать в рамках комплексного подхода, который также предусматривает более углубленное понимание роли рыболовства как «последнего убежища», причин и побудительных мотивов для тех лиц, которые прекращают или начинают заниматься рыболовством, динамики связей между сельским и городским населением, рынками и экономикой, а также политического веса указанных факторов. В настоящее время в секторе рыболовства многое делается для повышения осведомленности о социально-экономической значимости мелкомасштабного промысла и о необходимости более активного анализа аспектов развития;³² искомая цель будет состоять в том, чтобы централизованно включать эти факторы в национальные планы экономического развития и инвестиционные стратегии.

ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Foresight. 2011. *The future of food and farming: challenges and choices for global sustainability*. Final project report. London, The Government Office for Science. 208 pp.
- 2 ФАО, 2009 год. *Состояние мирового рыболовства и аквакультуры в 2008 году*. Рим, 176 стр.
- 3 Hilborn, R. 2007. Defining success in fisheries and conflicts in objectives. *Marine Policy*, 31(2): 153–158.
- 4 Garcia, S.M. and Grainger, R.J.R. 2005. Gloom and doom? The future of marine capture fisheries. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 360(1453): 21–46.
- 5 Garcia, S.M. and Rosenberg, A.A. 2010. Food security and marine capture fisheries: characteristics, trends, drivers and future perspectives. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 365(1554): 2869–2880.
- 6 Pauly, D., Watson, R. and Alder, J. 2005. Global trends in world fisheries: impacts on marine ecosystems and food security. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 360(1453): 5–12.
Worm, B., Barbier, E.B., Beaumont, N., Duffy, J.E., Folke, C., Halpern, B.S., Jackson, J.B.C., Lotze, H.K., Micheli, F., Palumbi, S.R., Sala, E., Selkoe, K.A., Stachowicz, J.J. and Watson, R. 2006. Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services. *Science*, 314: 787–790.
- 7 Brander, K.M. 2007. Global fish production and climate change. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(50): 19709–19714.
Ficke, A.D., Myrick, C.A. and Hansen, L.J. 2007. Potential impacts of global climate change on freshwater fisheries. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 17 (4): 581–613.
Cochrane, K., De Young, C., Soto, D. and Bahri, T., eds. 2009. *Climate change implications for fisheries and aquaculture: overview of current scientific knowledge*. Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 530. Rome, FAO. 212 pp.
Allison, E.H., Perry, A.L., Badjeck, M.-C., Adger, W.N., Brown, K., Conway, D., Halls, A.S., Pilling, G.M., Reynolds, J.D., Andrew, N. L. and Dulvy, N.K. 2009. Vulnerability of national economies to the impacts of climate change on fisheries. *Fish and Fisheries*, 10(2), 173–196.
- 8 Parkes, G., Young, J.A., Walmsley, S.F., Abel, R., Harman, J., Horvat, P, Lem, A., MacFarlane, A., Mens, M. and Nolan, C. 2010. Behind the signs – a global review of fish sustainability information schemes. *Reviews in Fisheries Science*, 18(4): 344–356.
- 9 World Bank and FAO. 2009. *The sunken billions: the economic justification for fisheries reform*. Washington, DC, The World Bank, and Rome, FAO. 100 pp.
- 10 Sumaila, U.R., Khan, A.J., Dyck, A., Watson, R., Munro, G., Tyedmerset, P. and Pauly, D. 2010. A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies. *Journal of Bioeconomics*, 12(3): 201–225.
- 11 Heymans, J.J., Mackinson, S., Sumaila, U.R., Dyck, A., Little, A. 2011. The impact of subsidies on the ecological sustainability and future profits from North Sea fisheries. *PLoS ONE*, 6(5): e20239 [Онлайн]. [Информация взята 31 марта 2012 года]. www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0020239
- 12 Leal, D.R., ed. 2010. *The political economy of natural resource use: lessons for fisheries reform*. Washington, DC, World Bank.
- 13 УООН, 2011 год. *Обеспечение устойчивого рыболовства, в том числе за счет реализации Соглашения 1995 года об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, и связанных с ним документов*. Резолюция 65/38. Нью-Йорк, США, 26 стр.
Stakeholder Forum. 2011. Monaco message [Онлайн]. [Информация взята 31 марта 2012 года]. www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Monaco%20Message.pdf
- 14 Hall, S.J. 2011. Climate change and other external drivers in small-scale fisheries: practical steps for responding. In R. Pomeroy and N.L. Andrew, eds. *Small-scale fisheries management: frameworks and approaches for the developing world*, pp. 132–159. Wallingford, UK, CABI Publishing. 247 pp.



- 15 Указ. соч., см. приложение 9.
- 16 ФАО, 1995 год. *Кодекс ведения ответственного рыболовства*. Рим, 41 стр.
- 17 Andrew, N.L., Béné, C., Hall, S.J., Allison, E.H., Heck, S. and Ratner, B.D. 2007. Diagnosis and management of small-scale fisheries in developing countries. *Fish and Fisheries*, 8(3): 227–240.
FAO. 2009. *Report of the Global Conference on Small-Scale Fisheries – Securing sustainable small-scale Fisheries: Bringing together responsible fisheries and social development. Bangkok, Thailand, 13–17 Octobre 2008. Rapport de la Conférence mondiale sur les pêches artisanales – Pour une pêche artisanale durable: Associer la pêche responsable au développement social. Bangkok, Thaïlande, 13-17 octobre 2008. Informe de la Conferencia Mundial sobre la Pesca en Pequeña Escala – Garantizar la pesca en pequeña escala: Pesca responsable y desarrollo social unidos. Bangkok, Tailandia, 13-17 de octubre de 2008*. FAO Fisheries and Aquaculture Report/FAO Rapport sur les pêches et l'aquaculture/FAO Informe de Pesca y Acuicultura No. 911. Rome/Roma. 189 pp.
- 18 World Bank, FAO and WorldFish Center. 2010. *The hidden harvests: the global contribution of capture fisheries*. Conference edition. Washington, DC, World Bank. 99 pp.
Mills, D.J., Westlund, L., de Graaf, G., Kura, Y., Willman, R. and Kelleher, K. 2011. Under-reported and undervalued: Small-scale fisheries in the developing world. In R. Pomeroy and N.L. Andrew, eds. *Small-scale fisheries management: frameworks and approaches for the developing world*, pp. 1–15. Wallingford, UK, CABI Publishing. 247 pp.
- 19 Béné, C., Hersoug, B. and Allison, E.H. 2010. Not by rent alone: analysing the pro-poor functions of small-scale fisheries in developing countries. *Development Policy Review*, 28(3): 325–358.
- 20 Béné, C., Belal, E., Baba, M.O., Ovie, S., Raji, A., Malasha, I., Njaya, F., Na Andi, M., Russell, A. and Neiland, A. 2009. Power struggle, dispute and alliance over local resources: analyzing 'democratic' decentralization of natural resources through the lenses of Africa inland fisheries. *World Development*, 37(12): 1935–1950.
- 21 Указ. соч., см. примечание 5.
- 22 Mora, C., Myers, R.A., Coll, M., Libralato, S., Pitcher, T.J., Sumaila, R.U., Zeller, D., Watson R., Gaston K.J. and Worm, B. 2009. Management effectiveness of the world's marine fisheries. *PLoS Biology*, 7(6): e1000131 [Онлайн]. [Информация взята 31 марта 2012 года]. www.plosbiology.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pbio.1000131
- 23 Hiddink, J.G., Johnson, A.F., Kingham, R. and Hinz, H. 2011. Could our fisheries be more productive? Indirect negative effects of bottom trawl fisheries on fish condition. *Journal of Applied Ecology*, 48(6): 1441–1449.
- 24 National Federation of Fishermen's Organisations. 2011. *The mixed blessings of celebrity – the fight for fish* [Онлайн]. [Информация взята 31 марта 2012 года]. www.nffo.org.uk/news/mixed_blessing.html
- 25 Young, I.A. 2011. *Change and continuity in Common Fisheries Policy: a case study of the proposed discards ban*. School of Government and Public Policy, University of Strathclyde. (MSc dissertation)
Suárez de Vivero, J.L., Rodríguez Mateos, J.C. and Florido del Corral, D. 2008. The paradox of public participation in fisheries governance. The rising number of actors and the devolution process. *Marine Policy*, 32(3): 319–325.
- 26 FAO. 2003. *Fisheries management. 2. The ecosystem approach to fisheries*. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 4 Suppl. 2. Rome. 112 pp.
- 27 Suuronen, P., Chopin, F., Glass, C., Løkkeborg, S., Matsushita, Y., Queirolo, D. and Rihan, D. 2012. Low impact and fuel efficient fishing—looking beyond the horizon. *Fisheries Research*, 119–120: 135–146.
- 28 Agnew, D.J., Pearce, J., Pramod, G., Peatman, T., Watson, R., Beddington, J.R. and Pitcher, T.J. 2009. Estimating the worldwide extent of illegal fishing. *PLoS ONE*, 4(2): e4570 [Онлайн]. [Информация взята 31 марта 2012 года]. www.plosone.org/article/info:doi/10.1371/journal.pone.0004570

- 29 Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения, 2010 год. *Пятнадцатое совещание Конференции Сторон, Доха (Катар), 13–25 марта, Краткий отчет о работе восьмой сессии Комитета I* [Онлайн]. [Информация взята 31 марта 2012 года]. www.cites.org/eng/cop/15/sum/E15-Com-I-Rec08.pdf
- 30 Béné, C. 2003. When fishery rhymes with poverty: a first step beyond the old paradigm on poverty in small-scale fisheries. *World Development*, 31(6): 949–975. Указ. соч., см. приложение 17, ФАО.
- 31 ФАО. 2006. *Microfinance helps poverty reduction and fisheries management – policies to support microfinance*. New Directions in Fisheries – a series of Policy Briefs on Development Issues No. 4. Rome. 8 pp.
Shepherd, A. 2011. *Tackling chronic poverty: the policy implications of research on chronic poverty and poverty dynamics* [Онлайн]. Chronic Poverty Research Centre. [Информация взята 31 марта 2012 года]. www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/Tackling%20chronic%20poverty%20webcopy.pdf
- 32 Указ. соч., см. приложение 17, ФАО.
Béné, C., Macfadyen, G. and Allison, E.H. 2007. *Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security*. FAO Fisheries Technical Paper No. 481. Rome, FAO. 125 pp.



СОСТОЯНИЕ МИРОВОГО РЫБОЛОВСТВА И АКВАКУЛЬТУРЫ

2012

Мировое сообщество не только стремится к достижению целей Организации Объединенных Наций в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, но и занимается решением других насущных и сложных проблем, таких как широкомасштабный экономический кризис и последствия изменения климата. На фоне этих событий в настоящем издании доклада *Состояние мирового рыболовства и аквакультуры* подчеркивается ключевая роль рыболовства и аквакультуры в обеспечении как продовольственной безопасности и безопасности питания, так и экономического роста. Этот сектор остается крупным поставщиком высококачественного животного белка и обеспечивает средства к существованию и благосостояние более 10% мирового населения. В условиях постоянного роста объемов продукции показатели международной торговли рыбой достигли новых рекордных значений. Однако, как отмечено в документе, ценному вкладу этого сектора в борьбу с голодом и сокращением масштабов нищеты угрожает целый ряд проблем – от потребности в более эффективном управлении до обеспечения устойчивости окружающей среды.

В настоящем докладе приводится глобальный анализ состояния и тенденций сектора, опирающийся на самые свежие из имеющихся статистических данных по рыболовству и аквакультуре. В нем также рассматриваются более широкие смежные аспекты, такие как гендерная проблематика, обеспечение готовности к бедствиям и экосистемный подход к рыболовству и аквакультуре. Более подробная информация по конкретным темам – от экомаркировки и сертификации до последствий проведения политики в области управления рыболовством для безопасности промысла – приводится в ходе освещения отдельных ключевых моментов. Наконец, в настоящем документе рассматриваются возможности и трудности, ожидаемые в секторе промыслового рыболовства в последующие десятилетия.

Ссылки

ФАО, 2012 год.

Состояние мирового рыболовства и аквакультуры, 2012 год. Рим, 237 стр.

The State of World Fisheries and Aquaculture 2012

ISBN 978-92-5-407225-4 ISSN 2070-6197



9 789254 072254

12727Rs/1/06.12