

Обзор опыта управления рыбохозяйственной деятельностью в США

*Г.П.Шалипин, Московский государственный университет технологий и управления,
Email: g.shaliapin@drp.mcx.ru*

За последнее десятилетие в управлении рыбохозяйственного комплекса нашей страны произошли значительные изменения, начиная от принятия новой законодательной базы и заканчивая сменой органов государственной власти, уполномоченных в области организации рыболовства. Необходимо признать, что данные изменения не всегда имели позитивный характер. Однако все познается в сравнении. Предлагаем ознакомительный экскурс в систему организации рыболовством Соединенных Штатов Америки, основанный на анализе американского законодательства.

Основы государственного управления рыболовством

Функции управления морскими биоресурсами в США возложены на Национальную службу морского рыболовства (NMFS), основная зона ответственности которой ограничивается федеральными водами исключительной экономической зоны (EEZ), т.е. пространством между 3 и 200 морских миль (во Флориде и Техасе, как исключение - между 9 и 200 милями), отмеряемых от береговой линии [2].

Штаты, прилегающие к морским побережьям, отвечают за соответствующие прибрежные морские воды в пределах 3 миль от береговой линии (в пределах 9 миль от западного побережья Флориды и побережья штата Техас) и имеют свои ведомства по управлению рыболовством.

В свою очередь, NMFS входит в состав Национальной администрации по океанографии и атмосфере (NOAA), которая является частью Департамента коммерции США.

Основным законодательным актом, регламентирующим организацию рыболовства и определяющим направление деятельности служб по управлению национальными рыбными ресурсами, является Закон об охране и управлении рыбными ресурсами Магнусона-Стивенса, который также известен как Закон Магнусона. Он вступил в действие в 1976 году и своими

положениями определил восемь региональных советов по управлению рыболовством для содействия NMFS в вопросах управления рыболовством. В 1996 году Конгресс США внес поправки в Закон Магнусона, приняв Закон об устойчивом рыболовстве (SFA) и призвал повысить внимание на снижение прилова и обеспечение охраны среды обитания водных биоресурсов в местах ведения рыбного промысла. Основной задачей Закона Магнусона первоначально, кроме сохранения запасов рыб, являлось ограничение воздействия иностранного рыболовства на указанные запасы. Вместе с тем, данный Закон описывает процесс управления рыбным промыслом, который начинается с биологии рыболовства и его общей оценки.

Региональные советы по управлению рыболовством

В состав региональных Советов с правом голоса входят: представитель от каждого ведомства по управлению рыболовством штата, спецпредставитель от каждого штата, иные временные представители от любого из штатов в регионе, а также региональный директор NMFS. Закон Магнусона требует, чтобы в состав Советов входили компетентные и заинтересованные в интересах штатов граждане. Помимо членов с правом голоса, в их состав входят представители, не имеющие права голоса, такие как: региональный представитель Службы охраны рыб и дикой природы США, командующий местной Береговой охраной (охватывающий соответствующий регион), представитель Комиссии, регулирующей морское рыболовство (соответствующей территории) между штатами и представитель Государственного департамента США.

Заседания Совета и его комитета открыты для участия населения и заинтересованных организаций. Советы разрабатывают планы управления рыбными промыслами (FMP), с учетом мнения и предложений заинтересованной общественности. NMFS также может принимать планы управления промыслами, связанными с особыми обстоятельствами, такими как осуществление регулирования добычи вида водных биоресурсов,

обитающего в пределах юрисдикции нескольких Региональных советов, либо если управление рыболовством в регионе осуществлялось неадекватно. Указанные планы описывают особенности и проблемы конкретного промысла, содержат предписания о том, какие орудия и способы лова в определенное время года в соответствующем географическом районе необходимо применять, а также дает рекомендации по регулированию рыбного промысла для целей сохранения водных биоресурсов. В них также указываются объемы квот добычи и описывается процесс выдачи лицензий на указанный вид деятельности. После одобрения плана Секретарем Коммерции США, предложенные в нем положения приобретают силу норм федерального закона, а за их исполнением надзирает NMFS, Береговая охрана США (USCG) и другие ведомства штата, уполномоченные контролировать исполнение законодательства.

Планы управления рыболовством

В соответствии с Законом Магнусона [5] каждый совет разрабатывает План управления рыбным промыслом, на основании которого осуществляется использование и охрана рыбных ресурсов.

Подготовка указанных планов проводится по схеме, отраженной на рисунке 1. План содержит подробную информацию о биологии промыслового вида водных биоресурсов, виде и способе, технике и тактики промысла с учетом предосторожного подхода.

Изменение мер по управлению промыслом, утвержденных планом, возможно в случае наличия в Плане соответствующих оснований. Например, в некоторых случаях допускается экстренное изменение предусмотренных Планом мер на основе осуществления мониторинга промысла и контроля за выполнением принятого Плана, осуществляемое NMFS и соответствующим региональным Советом.



Рис.1. Схема разработки Плана управления рыболовством (FMP)

Изменения мер, т.е. принятие «срочных действий» (notice actions) – компетенция Советов. Примером для основания закрытия промысла в более ранний, чем планировалось, срок может служить превышение объемов добычи над прогнозной величиной. Однако в подобных случаях Совет обязан через NMFS заранее уведомить рыбаков о предстоящих ограничительных мерах, предварительно одобренных NOAA.

Кроме того, Совет вправе применить «регулирующую поправку» Плана. В том случае, если схема управления Плана не предусматривает конкретных специфических положений по применению «срочных действий», но включает условие для изменения существующего свода правил, Совет может принять регулируемую поправку, одобряемую NMFS, которая предусматривает предоставление населению права вносить свои

комментарии. К таким поправкам относятся: изменение объема допустимого улова, изменения промысловой меры рыбы, разрешенной к вылову и т.д.

Дополнительно Совет может на основании решения большинства его голосов использовать «экстренное (чрезвычайное) действие» в случае возникновения чрезвычайной ситуации. При этом решение Совета направляется региональному директору NMFS, где рассматривается и передается Секретарю Департамента коммерции США. После одобрения и публикации предложенные положения по изменению мер становятся обязательными к исполнению. Такие экстренные правила остаются в силе в течение трех месяцев и при необходимости могут продляться дополнительно на 90 дней. Вслед за введением экстренных правил проводят процедуру введения соответствующих поправок, чтобы внесенные изменения сделать постоянными после получения комментариев от населения. Также существуют промежуточные правила, необходимые для предотвращения, или решения, проблем перелова водных биоресурсов. Эти правила обычно принимаются на полугодовой срок, но при необходимости могут быть продлены дополнительно на 180 дней.

Основную ответственность за все федеральные программы управления рыбным промыслом несет Секретарь Департамента коммерции США. При этом он имеет полномочия составлять указанные планы. К случаям, когда Секретарю необходимо разрабатывать План, относится управление мигрирующими видами рыб, или когда региональные Советы не в состоянии своевременно выполнить или реализовать План. Выпускаемый Секретарем План также открыт для комментариев со стороны населения.

Участие заинтересованных лиц в управлении рыболовством

Согласно действующего в США законодательства процесс подготовки правил управления промыслом открыт для участия населения, включая рыбаков и их объединений [1]. Они, по сути, принимают участие в выработке и формировании отраслевой политики. Штаты также представляют

возможности для предоставления комментариев населением, проживающим в них. Существуют следующие возможности для участия указанных заинтересованных лиц:

сбор данных и информации;

чтение планов управления рыболовным промыслом;

участие и работа в работе комитетов и консультационных групп Советов;

подготовка предложений по решению проблем управления рыболовством;

направление обращений в федеральные ведомства и органы власти штатов, а также представителям органов, разрабатывающим и принимающим рыболовное законодательство;

предоставление комментариев на общественных слушаниях в виде письменных или уставных заявлений;

присутствие и активная работа на заседаниях органов по управлению рыболовством.

Общенациональные стандарты в управлении рыболовством

Планы управления рыболовством должны соответствовать существующим общенациональным стандартам в области рыболовства и учитывать социально-экономические и эколого-биологические факторы.

Эти стандарты установлены Законом Магнусона [5], а планы управления рыболовством и свод правил ведения рыболовства должны в полной мере корреспондироваться с этими стандартами. В настоящее время действует десять таких стандартов, которые предусматривают, что меры по охране и управлению рыболовством должны:

1) предотвращать перелов водных биоресурсов и одновременно обеспечивать достижение на непрерывной основе оптимальной для рыбной промышленности США добычи в рамках каждого рыболовного промысла;

2) быть основаны на наилучшей репрезентативной научной информации;

3) предусматривать, что индивидуальный косяк рыбы должен управляться в той степени, в которой это практически возможно, как целостная единица на протяжении всего его ареала, при котором взаимосвязанные косяки должны управляться как одна единица, или с высокой степенью скоординированности;

4) применяться без наличия дискриминации по отношению к местным жителям различных штатов. В случае, если возникнет необходимость предоставить в рыболовстве преимущественные права тем или иным рыбакам штатов, такое решение должно быть: во-первых, справедливым и равноценным для всех заинтересованных рыбаков; во-вторых, разумно рассчитанным с позиции охраны водных биоресурсов; и в-третьих, осуществлено таким образом, чтобы ни одно заинтересованное лицо не получило бы избыточную долю таких привилегий;

5) максимально учитывать эффективность утилизации ресурсов. При этом указанные меры не могут иметь задачи в предоставлении экономических ассигнований для их реализации;

6) учитывать и принимать во внимание различия и случайные изменения в качестве рыбных промыслов, рыбных ресурсов и объеме добычи;

7) оптимально минимизировать затраты и избегать ненужного дублирования;

8) наряду с требованиями природоохранного законодательства принимать во внимание важность рыбных ресурсов для жизни местного населения и минимизацию и по возможности исключение негативного экономического воздействия на сообщества местных жителей;

9) минимизировать незапланированный прилов и при условии невозможности его избегания – уменьшать процент гибели этого прилова;

10) в той степени, в которой это практически осуществимо, содействовать улучшению мер безопасности для людей в море.

Первый, из всех перечисленных стандартов составляет основу любого плана по управлению рыбным промыслом. При этом План должен определить, что является переловом и, в случаях, когда перелов уже имеет место, должен рекомендовать действия, направленные на восстановление рыбных запасов в установленные сроки. Данный перелов может быть определен разными способами, но он должен быть в любом случае измерим. Два основных измеряемых параметра перелова включают превышение заданного уровня смертности и падение нерестового потенциала (успешности размножения) ниже установленного уровня.

В первом стандарте также используется понятие «оптимальная добыча», т.е. оптимальный объем добычи (вылова) водных биоресурсов. Данный показатель означает то количество рыбы, которое обеспечивает в целом наибольшую выгоду для всего населения страны в том, что касается производства продуктов питания и обеспечения рекреационных возможностей с одновременным учетом интересов сохранения водных экосистем. Таким образом, оптимальный объем добычи определяется количеством рыбы, которое допустимо изъять из среды её обитания, но которое специально уменьшено в силу существующих социально-экономических и экологических факторов.

Контроль и ограничения рыболовства

Особое значение в законодательстве, регулирующем рыболовство, придается прилову водных биоресурсов. Так, в 1996 году Законом об устойчивом рыболовстве определено понятие «прилов», как «рыба, которую добыли в процессе промысла, но которую не продают и не оставляют для личного использования». Под это понятие подпадают такие виды отходов как рыба, выброшенная как экономически не выгодная для переработки, а также не допустимая к вылову правилами добычи. При этом в данную категорию не подпадает рыба, пойманная и выпущенная в среду обитания живой в рекреационных целях [3].

Указанный закон предусматривает положение о том, что каждый план по управлению рыбным промыслом должен включать стандартизированную методологию отчетности по объемам прилова, а также природоохранные мероприятия по его минимизации. В 80-е годы впервые потребовали во время траловой добычи креветки предусмотрение мер и специальных приспособлений к тралам необходимых для снижения прилова и гибели морских черепах. В начале 90-х NMFS также приняла правило, требующее, чтобы на креветочные тралы были установлены специальные приспособления, снижающие прилов морского окуня и других видов рыб.

После того, как план управления промыслом, поправки, рекомендуемые срочные действия, промежуточные правила и экстренные действия прошли через правовой процесс и внесены в федеральный регистрационный список, такие меры управления обретают статус федеральных правовых норм. Наблюдением за их исполнением осуществляют: специально уполномоченные агенты NMFS, Службой береговой охраны США, официальными уполномоченными штата и другими федеральными агентами. К нарушителям рыболовного законодательства применяются гражданские санкции, к которым относятся:

письменное предупреждение;

штрафы, налагаемые NOVA посредством уведомления о нарушениях и оценке;

конфискация захваченной собственности, в том числе улова водных биоресурсов, судна и оборудования;

санкции, предусмотренные разрешениями на лов.

Некоторые нарушения, включающие оказание сопротивления во время ареста представителю власти, подпадают под уголовные санкции, которые могут включать штрафы и/или заключение под стражу. Письменное предупреждение может сделать любой контролирующий в области рыболовства орган. Данное предупреждение:

а) констатирует, что сделано официальное письменное предупреждение;

б) приводит фактические и юридические основания для его предъявления;

в) объясняет нарушителю последствия данного предупреждения в случае наличия следующего нарушения;

г) сообщает нарушителю (рыбаку) о его праве пересмотра и апеллирования.

В некоторых случаях, нарушителю прежде чем вручить уведомление NOVA, могут предложить повестку с уменьшенным штрафом. Если нарушение не оспаривается, то нарушитель может по своему выбору оплатить штраф, минуя судебное разбирательство. Оплата штрафа означает отказ от претензий на конфискованное имущество. В противном случае нарушитель имеет право на рассмотрение дела в Генеральном совете NOVA, которая уполномочена в составлении уведомления о нарушении и оценке, содержащей:

а) подробное описание фактов, составляющих нарушение;

б) специальную ссылку на нормы закона, свода правил, лицензии, разрешения или соглашения;

в) постановление и выводы, на которые NOVA ссылается при производстве оценки;

г) объем назначенного гражданского штрафа.

Уведомление помимо прочего объясняет рыбакам их права в случае получения этого документа. В течение 30 дней получивший его вправе:

1) принять или опротестовать штраф, если таковой назначен, в порядке, предусмотренном уведомлением;

2) попытаться внести поправки в уведомление в установленном порядке, а также изменить его или опротестовать;

3) в письменной форме запросить слушание;

4) запросить продление срока реагирования на выданное уведомление;

5) не предпринимать никаких действий, при котором требования уведомления становятся окончательными.

В случае неуплаты по любой причине назначенного штрафа, который был утвержден окончательно, предусматриваются следующие правовые последствия:

- 1) отказ в выдаче или отмена действия разрешения на добычу рыбы;
- 2) наложение санкции на удержание судна, использованного при нарушении;
- 3) возбуждение дела о взыскании штрафа в региональном отделении федерального суда;
- 4) осуществление права удержания судна, его конфискации и продажи в счет оплаты назначенного штрафа, банковского процента и других выплат и административных взносов;
- 5) сообщение о долге как о доходе в Налоговую службу для возмещения налоговых сборов.

Также на собственность нарушителя может налагаться арест, либо она может быть удержана в качестве вещественного доказательства или конфискована в пользу государства. При этом Генеральный совет NOVA выпускает уведомления о предлагаемых конфискациях, которые содержат: описание арестованного имущества; информацию о времени, месте и причине ареста (конфискации) имущества; разъяснения прав заинтересованного лица при предъявлении претензий.

NOVA уполномочена давать разрешение на лов водных биоресурсов, а также отказывать в выдаче данного разрешения в следующих случаях:

- 1) за совершение нарушений законодательства, включая правила рыболовства;
- 2) при невыплате назначенного гражданского штрафа;
- 3) при неуплате уголовного штрафа или невыполнении требований по другим наложенным судом взысканиям.

Регулирование рыболовства

Конгресс США непосредственно не осуществляет регулирование рыболовством, однако он определяет направление государственной политики

в области управления рыболовством и создает ее правовую основу. Закон Магнусона требует периодического переутверждения и внесения необходимых изменений. Последний раз данный закон был переутвержден в декабре 2006 года. В процессе данной процедуры проводится глубокий анализ состояния рыболовства в стране, вырабатываются эффективные меры по его улучшению в том числе на основании итогов проведения слушаний конкурирующих хозяйствующих субъектов.

Вопросы регулирования промысла между штатами также регламентируются федеральным рыболовным законодательством, предусматривающем учреждение трех Комиссий по морскому рыболовству: штатов Атлантического побережья, Мексиканского залива и Тихоокеанского побережья.

В состав Комиссий входят по три представителя от каждого из штатов в регионе комиссии. В их числе: глава ведомства по морским ресурсам штата; член законодательной палаты штата, назначенный губернатором и обладающий достаточными знаниями в области морского рыболовства. Традиционно данные комиссии вырабатывали рекомендации для главы штата и законодательного собрания своего штата в указанной сфере деятельности, которые могут учитываться при принятии соответствующего нормативного акта штата, или являться основанием для издания данного акта.

Большинство рыбных промыслов США исторически были открыты для желающих заниматься ими. Вскоре более квалифицированные рыбаки добывали больше рыбы, что позволило им в связи с этим больше зарабатывать. Менее удачливые уходили из отрасли по причине разорения, однако это не способствовало сокращению желающих заниматься рыболовством, что со временем привело к недостатку водных биоресурсов, т.е. общий допустимый улов составил гораздо меньший объем, чем могут выловить имеющиеся рыбопромысловые суда, занятые промыслом.

Это привело к двум неизбежным последствиям: во-первых, в среднем на каждое судно неизбежно стало приходиться меньше рыбы, а во-вторых,

полное освоение общего допустимого улова осуществляется за очень короткий срок. Все это приводит к периодическому возникновению рыболовного дерби (скачов), при котором рыбаки стараются поймать за возможно короткий срок как можно больше рыбы, пока не используют в полном объеме квоту того или иного вида водных биоресурсов, что в свою очередь является причиной временного переполнения рынка, снижения закупочных цен, создавая проблемы с долговременным обеспечением поставок рыбы для закупщиков. Третья проблема возникает когда в том или ином виде промысла урезают общий допустимый улов с целью восстановления рыбных запасов.

По указанным причинам многие рыбаки уходят из отрасли, или переживают неблагоприятные условия. Оптимальная схема управления рыболовством позволяет вернуться терпеливым рыбакам на промысел при увеличении квот в «урожайные» годы, что позволяет им улучшить свое финансовое состояние. Однако к промыслу благодаря открытому доступу могут присоединиться новые рыбаки, что не позволяет увеличить лимиты вылова на каждого работающего на промысле. Для решения этой проблемы есть только одно решение – ограничить доступ к промыслу не смотря на то, что это противоречит сути традиционной открытости рыболовства США. При этом ограничение доступа не гарантирует рыбакам больших прибылей или справедливости в распределении ресурса.

Существует много форм ограничения доступа к ресурсам, но в США наиболее широко применяются две из них: 1) лицензионное ограничение и 2) индивидуальные передаваемые квоты (ITQs).

1. Лицензионные ограничения рыболовства осуществляются государством по аналогии с лицензированием, ранее проводимым в России (до отмены данного ограничительного механизма) и направлено на то, чтобы обеспечить доступ максимальному количеству заявителей заниматься данным видом деятельности. Однако иные виды обременений, в том числе посредством выделения квот, не позволяют заниматься всем желающим добычей (выловом) водных биоресурсов в планируемых ими объемах.

2. Система индивидуальных передаваемых квот (ITQs) дает право рыбакам на вылов рыбы в рамках общего допустимого объема (ОДУ). Поскольку ОДУ может изменяться от года к году, ITQs – это, как правило, процент от ОДУ, который может быть не только освоен рыбаком, являющемся его обладателем, но и может передаваться при определенных условиях, продаваться-покупаться, а также сдаваться в кредит или аренду. Таким образом, рыбак вправе увеличить свою долю в общем улове, купив или взяв в аренду указанную квоту у других пользователей ITQs. В тоже время рыбаки, которые хотят оставить промысел, могут получить некоторую компенсацию, в случае наличия желающих купить их квоту. В целях установления справедливости и недопущения противоправной конкуренции, уровень добычи, который в настоящее время разрешен в рамках схемы предоставления ITQs, составляет минимум 0,5 % и максимум 20 % от ОДУ на одно заинтересованное физическое или юридическое лицо.

Определение и уменьшение нежелательных последствий

В 1996 году Конгресс признал в Законе об устойчивом рыболовстве то, что продолжающаяся потеря морских мест обитания водных биоресурсов и эстуарий является существенной угрозой для развития коммерческого и рекреационного рыболовства. Чтобы привлечь внимание к этому вопросу, а также к выявлению и охране основных мест обитания рыб (EFH), в Закон Магнусона были внесены соответствующие поправки.

В обязанности региональных Советов также входят три компонента, касающиеся вопроса охраны мест обитания водных биоресурсов:

1) Советы должны вносить в Планы управления рыбным промыслом поправки, включающие определение и описание необходимых мест обитания, возможных негативных воздействий на них, а также рекомендуемые мероприятия по охране указанных мест обитания и методы по улучшению их состояния;

2) Советы должны совместно с заинтересованными федеральными ведомствами принимать участие в обсуждении, а также консультироваться с Секретарем Департамента Коммерции и NMFS проектов программ и мероприятий на предмет их воздействия на места обитания водных биоресурсов;

3) Советы обязаны управлять устойчивым рыболовством с учетом предосторожного подхода и поддерживать его.

При всем при этом «необходимое место обитания рыб» законодательно определено как «воды и субстрат, необходимые рыбам для нереста, размножения, кормежки и роста (нагула) до зрелого состояния, которые могут включать в себя миграционные пути, открытые воды, водно-болотные угодья, места обитания в устьях рек (эстуариях), искусственные рифы, останки затонувших кораблей, мангровые заросли, мидиевые банки и коралловые рифы».

Таким образом, Советы были уполномочены внести следующие поправки в Планы управления рыбными промыслами, касающиеся:

1. Выявления необходимых мест обитания рыб. Для этого Советам необходимо было собрать подробную информацию о текущем и историческом размере запасов той или иной популяции (косяке) рыб, ее географическом расположении, распространении во времени и пространстве, а также о жизненных стадиях рыб в пределах определенных мест обитания.

2. Выявление нежелательных воздействий, т.е. потенциально неблагоприятных для мест обитания водных биоресурсов влияний, которые могут возникнуть не только в процессе осуществления рыболовства, но и иных видов хозяйственной деятельности (дноуглубительные и строительные работы, сбросы и стоки, интродукция новых видов рыб и т.д.). На основании этого Советы прогнозируют ущерб и дают его оценку.

3. Подготовки рекомендаций по принятию мер (действий), способствующих предотвращению или минимизации указанных воздействий. По отношению к рыболовной деятельности эти меры могут предусматривать: введение ограничений на применение определенных

орудий лова, закрытие или ограничение промысла на конкретный период времени или в отдельных местах. При этом советы принимают во внимание чувствительность мест обитания к антропогенным влияниям, вероятность хозяйственного освоения данного места обитания, его редкость и значимость.

Советы занимают активную позицию при выработке мер охраны и улучшения «необходимых мест обитания», а также избежания и минимизации нежелательных воздействий. К таким мерам может относиться практика управления инженерных работ, восстановление прибрежной зоны, восстановление мест обитания, соблюдение требований к качеству воды, анализ и планирование в пределах водных бассейнов, а также создание новых мест обитания. Советы и Национальная служба морского рыболовства (NMFS) периодически рассматривают предлагаемые решения с тем, чтобы подготовить новые поправки к Планам управления рыбными промыслами в случае появления новой информации. Поправки могут вноситься в отношении промысла на отдельных местах обитания, так и для промыслов конкретного региона в целом. Так, например, Советом Мексиканского залива было предложено внесение одной поправки общего характера, которая, по его мнению, является единственным способом оперативного внесения поправок во все семь Планов управления промыслами региона к требуемому сроку.

После того, как места обитания были определены, Советы и федеральные ведомства консультируются с Секретарем Департамента коммерции в отношении действий, которые могут оказать негативное влияние на места обитания водных биоресурсов. Советы могут комментировать и давать рекомендации Секретарю, федеральным ведомствам и ведомствам штатов в отношении планируемой деятельности, воздействующей на места обитания видов, находящихся под ее юрисдикцией (например, по анадромным видам рыб).

Федеральные ведомства должны консультироваться с Секретарем в отношении своих действий, способных нанести ущерб местам обитания водных биоресурсов. Секретарь, помимо рассмотрения обращений указанных

ведомств, отвечает за согласование программ по охране и улучшению «необходимых мест обитания», проводимых Департаментом Коммерции.

Несмотря на то, что юрисдикция Советов в отношении рыбных промыслов ограничивается федеральными водами, положения Закона Магнусона, связанные с «необходимыми местами обитания», в основном распространяются и на воды штатов в случаях, затрагивающих некоторые жизненные стадии рыб. Поправки, вносимые Советами, определяют указанные места обитания, как в пределах вод штата, так и в федеральных водах, и рекомендуют меры охраны для минимизации угроз местам обитания, находящимся в границах тех и других вод. Консультирование и регулирование в вопросах рыболовства осуществляется различными способами. Если федеральные ведомства должны консультироваться с NMFS по поводу осуществления деятельности, которая может оказать негативное влияние на места обитания рыб, то ведомства штатов не обязаны ставить данную Службу в известность, несмотря на то, что NMFS и в этом случае дает рекомендации по охране мест обитания. Когда речь идет о воздействии рыболовной деятельности на «необходимые места обитания», полномочия Советов и Национальной службы морского рыболовства в рамках Закона Магнусона распространяется только на влияние рыболовства в федеральных водах. NMFS уполномочена давать комментарии по вопросам выдачи Корпусом инженеров разрешений, предусмотренных Законом о координации рыб и дикой природы, а также направлять запрос о необходимости перевода принятого решения на уровень, выше чем региональный.

Таким образом, многие проблемы по сохранению мест обитания водных биоресурсов выходят за рамки компетенции Советов. С одной стороны Советы имеют полномочия регулировать и ограничивать рыболовную деятельность, включая использование способов и орудий лова, интенсивность добычи и ее объем, но с другой – они не правомочны регулировать другие виды хозяйственной деятельности, влияющую на

водные биоресурсы и места их обитания, такие как добыча нефти и газа, дноуглубительные работы и прочие.

Одним из механизмов уменьшения нежелательных последствий на места обитания рыб является определение морских заказников, т.е. охраняемых морских территорий (акваторий), относящиеся к непромысловым зонам. Морской заказник – это географически определенное пространство в морской среде, где применяются специальные ограничения, способствующие охране того или иного компонента морской экосистемы, включая водные животные и растения. Некоторые из них могут быть закрыты для любого вида рыболовства, другие – для использования только тех или иных способов и орудий лова в определенное время года. Данные заказники обеспечивают многовидовой подход к управлению рыболовством и позволяют уменьшить количество правил и ограничений, но в тоже время их создание способствует увеличению нагрузки рыболовного пресса за их пределами, а также ведет к вытеснению некоторых рыбаков с их традиционных мест промысла.

В мае 2000 года президент Б.Клинтон подписал исполнительный Указ № 13158, направленный на расширение и создание охраняемых морских территорий в водах, находящихся под юрисдикцией США. Согласно общему определению охраняемая морская территория – это «любая часть морской среды, выделенная на основании федеральных законов, законов штата, племени или других местных законов, и имеющая цель обеспечение надежной охраны для части или всех природных и культурных ресурсов в нее входящих». На основании этого определения многие участки исключительной экономической зоны могут считаться частью системы национальных охраняемых морских территорий.

Учитывая наличие местных, региональных и федеральных морских охраняемых территорий, Указ № 13158 предполагает: 1) усиление управления и охраны существующих охраняемых морских территорий, 2) создание новых расширенных охраняемых морских территорий, 3) формирование общенациональной системы морских охраняемых

территорий, 4) обязывать федеральные ведомства избегать нанесения ущерба морским охраняемым территориям.

Также Указ № 13158 призывает каждое федеральное ведомство, ответственное за создание указанных территорий, предпринимать необходимые действия для усиления или расширения охраны существующих охраняемых морских территорий, а также для учреждения новых охраняемых ЕФН. При осуществлении данных задач необходимо придерживаться следующих основных рекомендаций:

1. Выявление наиболее ценных природных и культурных ресурсов для осуществления их дополнительной охраны.

2. Проведение оценки экологических связей между морскими охраняемыми территориями.

3. Выделение минимально допустимых территорий (акваторий), где хозяйственное использование будет запрещено, с тем, чтобы сохранить образцы мест обитания, представляющие различные географические области морской среды.

4. Осуществление оценки угроз, а также пробелов в существующей системе охраны природных и культурных ресурсов.

5. Разработка научно-обоснованных критериев и протоколов мониторинга и оценки эффективности создания охраняемых морских территорий.

6. Выявление возникающих новых угроз и конфликтов пользования, воздействующих на охраняемые морские территории и принятие соответствующих решений в управлении, в том числе касающихся эффективного осуществления охраны, направленных на уменьшение угроз и конфликтов.

7. Проведение оценки экономических последствий предполагаемых решений в области управления.

8. Выявление возможностей улучшения взаимодействия с международными программами охраны морских территорий (акваторий).

Администрация правительства США создала Консультативный комитет по морским охраняемым территориям в рамках Департамента коммерции, который предоставляет консультации и дает рекомендации указанному департаменту и Департаменту внутренних ресурсов. Также в рамках Департамента коммерции для целей реализации положений Указа № 13158 создан Центр по морским охраняемым территориям.

Действие данного указа распространяется на морскую среду, включающую «прибрежные и океанические воды, Великие озера, соединяющие их водотоки и подстилающие их земли, находящиеся под юрисдикцией США».

Заключение

Закон Магнусона – основной национальный законодательный акт Соединенных Штатов Америки, который определяет государственную систему управления рыболовством. Его положения, включающие нормы Закона об устойчивом рыболовстве, принятом в 1996 году, требуют особого внимания к прилову водных биоресурсов и местам их обитания. Основу для управления рыболовными промыслами составляют десять общенациональных стандартов, предусмотренные указанным Законом. Правовое регулирование и контроль в области рыболовства осуществляют соответственно Национальная служба морского рыболовства и восемь региональных Советов по управлению рыболовством. Советы применяют методы управления, такие как ограничение доступа к рыболовной деятельности, включая ее лицензирование, установление промысловых сезонов, создание морских охраняемых заказников, а также квотирование промысла и наложение ограничений на использование способов и орудий лова. В целом государственная политика в области рыболовства США строится на принципе активного привлечения рыбаков и населения штатов к разработке нормативных актов и реализации мероприятий, касающихся развития рыболовства, сохранения водных биоресурсов и среды их обитания.

Анализируя рыбохозяйственное законодательство России [4], в сопоставлении с американским законодательством в указанной отрасли права, можно сделать вывод, что отечественным законодателем были заимствованы у США некоторые постулаты. Например, отчетливо виден принцип создания и функционирования в нашей стране бассейновых научно-промысловых советов и региональных рыбохозяйственных советов – аналогов американских региональных Советов. Однако специфика государственно-правового регулирования рыбохозяйственной деятельности двух стран значительно отличается, что необходимо учитывать в правотворческой деятельности России и США.

Библиографические источники

1. Зиланов В.К. «Возможен ли компромисс в Беринговом море? Соглашение о линии разграничения морских пространств». Обозреватель, М., № 1, 2002.- С. 86-94.
2. Михно И.В. Россия и США: формирование новых подходов к сотрудничеству в области управления и использования морских живых ресурсов/ Северная Пацифика, 16(67), 8 августа, 2006.- С. 12-14.
3. Чистяков А.А. Механизм регулирования использования водных биологических ресурсов, зарубежный опыт и российская практика: На примере Дальневосточного региона РФ): Дис. канд. эконом. наук : 08.00.14 : 61 03-8/1634-9, Москва, 2002.- с. 147.
4. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» / Собрание законодательства Российской Федерации, 27.12.2004, № 52 (часть 1), ст. 5270.- С. 25-48.
5. Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act/ New York; National Acad. of Public Admin. Woot. Pofl. Center. Fedex., 2008.- P. 109.