

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОХРАНЕНИЯ ЗАПАСОВ ЕВРОПЕЙСКОГО УГРЯ *ANGUILLA ANGUILLA* В БАЛТИЙСКОМ МОРЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2017 г. Т.В. Шувалова, П.К. Афанасьев

*Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства
и океанографии, Москва, 107140
E-mail: Shuvalova@vniro.ru*

Поступила в редакцию 01.12.2016 г.

В статье проанализированы некоторые проблемы, связанные с международно-правовым режимом сохранения запасов европейского угря и их восстановлением. Проанализированы обстоятельства, препятствующие выполнению Россией мероприятий по восстановлению запасов европейского угря. В этой связи рассмотрены международно-правовые акты, регулирующие вопросы торговли образцами дикой фауны и флоры, которые находятся под угрозой исчезновения, а также европейское законодательство в этой сфере. Установлены возможные последствия невыполнения Россией мероприятий по восстановлению запасов угря. Разработаны предложения по обеспечению национальных рыбохозяйственных интересов в этой связи.

Ключевые слова: европейский угорь, *Anguilla anguilla*, стекловидная личинка европейского угря, Балтийское море, Конвенция СИТЕС, Российская Федерация, Европейский союз, Смешанная комиссия по рыболовству в Балтийском море.

Балтийское море — это полузамкнутое море, состоящее полностью из территориальных морей¹ и исключительных экономических зон прибрежных государств. Практически все промысловые виды Балтийского моря, включая запасы европейского угря, а также виды, испытывающие на себе воздействие промысла, но не попадающие в выгружаемый улов (так называемые ассоциированные виды), являются трансграничными запасами. Это означает, что ареал обитания таких видов или пути их миграций захватывают водные акватории, находящиеся под юрисдикцией не одного, а нескольких государств. В соответствии с положениями таких универсальных международно-правовых актов, как Конвенция

ООН по морскому праву 1982 г., Соглашение ООН о трансграничных запасах рыб 1995 г. и некоторых других договоров, прибрежные государства несут солидарную ответственность за обеспечение сохранения и долгосрочного устойчивого использования живых морских ресурсов замкнутых и полузамкнутых морей и в этих целях обязаны сотрудничать между собой.

Международно-правовой режим сохранения природы и биоразнообразия в районах Балтийского моря определяется, прежде всего, положениями Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1992 г. (далее — Хельсинкская конвенция) и Соглашения между Правительством Российской Федерации и Европейским сообществом о сотрудничестве в области рыболов-

¹Понятие территориального моря используется в статье не как географическая категория, а как международно-правовая дефиниция, определяющая правовой статус вод Балтийского моря, прилежащих к сухопутной территории прибрежных по отношению к нему государств (см. ч. 2 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.).

ства и сохранения живых морских ресурсов в Балтийском море 2009 г.² (далее – Соглашение 2009 г.) (Афанасьев и др., 2012).

Хельсинкская конвенция — это международный договор, главной задачей которого является создание международного механизма предотвращения и ликвидации загрязнений Балтийского моря с тем, чтобы содействовать экологическому возрождению района и сохранению его экологического баланса. Что касается иных мер по сохранению биоразнообразия и его восстановлению, то статьей 15 Хельсинкской конвенции установлено, что с этой целью договаривающиеся стороны стремятся к принятию последующих документов, содержащих соответствующие руководства и критерии.

В 2007 г. в рамках Комиссии (далее – ХЕЛКОМ), созданной на основании ст. 19 Хельсинкской конвенции, все девять прибрежных по отношению к Балтийскому морю государств (восемь государств-членов ЕС и Россия) и Европейское сообщество приняли План действий по Балтийскому морю (ПДБМ). Среди прочего, ПДБМ призывает страны-участницы разработать меры для быстрого, не позже чем к 2012 г., выполнения существующих долгосрочных планов управления для трески и угря с целью улучшения их распространения и размерно-возрастного состава популяций. Кроме того, ПДБМ указывал государствам, являющимся членами ЕС, на необходимость:

а) разработать национальные программы сохранения популяций угря в качестве вклада в *скоординированную программу* по Балтике для обеспечения нормальной миграции угрей из водосборного бассейна Балтийского моря в места естественного нереста;

б) разработать планы восстановления, включая восстановление мест нереста и путей миграции рыб, *в подходящих для этого реках к 2010 г.*

В рамках двухстороннего Соглашения 2009 г. осуществляется сотрудничество непосредственно в сфере рыболовства и сохранения живых ресурсов в Балтийском море. Данное Соглашение заменило собой действовавшую с 1973 г. многостороннюю Конвенцию о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Бельтах, а также прекратило действие ряда двусторонних договоров, заключенных между Россией и соответствующими членами ЕС в то время, когда они еще таковыми не являлись (ст. 18 Соглашения) (Афанасьев и др., 2014).

Целью Соглашения 2009 г. является сохранение и устойчивая эксплуатация любых трансграничных, ассоциированных с ними и зависимых от них запасов рыб. Стоит отметить, что данное Соглашение примечательно также тем, что является одним из немногих двусторонних международных договоров Российской Федерации, закрепляющих принцип предосторожного подхода к управлению рыболовством (Бекашев, 2016).

Для достижения целей Соглашения 2009 г. стороны в рамках Смешанной комиссии по рыболовству в Балтийском море (созданной на основании ст. 14 Соглашения) принимают совместные меры по управлению запасами. Такие меры стороны принимают на основе научных рекомендаций Международного совета по исследованиям моря (ИКЕС) (ст. 12).

В течение последних лет одним из постоянных пунктов повестки дня Комиссии является вопрос о необходимости реализации совместных научных программ по восстановлению запаса европейского угря.

Европейский угорь *Anguilla anguilla* — катадромный вид рыб. Нерест угря проходит на значительном удалении от мест нагула в Саргассовом море, после нереста взрослые особи погибают. Вышедшие из икры личинки (лептоцефалы) поднимаются к поверхности и следуют с течением (Гольфстрим) к берегам Европы. На это уходит 2,5–3 года, к берегам

²Название Соглашения приведено в соответствии с его официальным наименованием (Бюллетень международных договоров. 2012. №11. С. 73–81).

они подходят в июне. В течение осени и зимы личинки превращаются в прозрачных стекловидных угорьков (стекловидная стадия). В таком виде они массово подходят к устьям рек и заходят в них; здесь их заготавливают для продажи в другие страны, где используют для посадки в пруды, озера и реки.

Большую часть жизни угорь проводит в пресных водах. Окраска угря меняется в зависимости от возраста и водоема. Прожив в реке от 5 до 25 лет, угри начинают обратную миграцию в море. При этом меняется их окраска, рыло вытягивается, губы становятся тонкими, глаза очень большими; весь этот метаморфоз длится от 3 месяцев до 1 года и более. Угорь в значительном количестве обитает в водоемах бассейна Балтийского моря. Является ценным объектом промысла, что обусловлено его хорошими вкусовыми качествами и высокой рыночной стоимостью. В отдельные годы объем вылова угря достигал почти 7 тыс. т. В последние годы (2010–2016) общий вылов европейского угря не превышал 2 тыс. т.

Особое внимание к этому трансграничному запасу объясняется крайне неудовлетворительным состоянием его популяции. Исследования, проведенные российской стороной, показывают, что запас находится на критически низком уровне. Динамика вылова угря во всех водоемах характеризуется неуклонным снижением, обусловленным ухудшением состояния его запаса.

Оценка запаса европейского угря, проведенная по запросу ЕС в рамках специальной рабочей группы (РГ) по угрю ИКЕС, также показала, что общая биомасса этого вида быстро сокращается, а естественное пополнение находится на критически низком уровне (исключительно по причинам хозяйственной деятельности человека), в связи с чем ему грозит полное уничтожение. ИКЕС указал, что прибалтийским странам необходимо принять такие меры, которые, в частности, будут способствовать снижению смертности в популяции угря, происходящей по причине антропогенного воздействия, до нуля (EU..., 2015).

Основываясь на этих рекомендациях, был принят Регламент (ЕС) №1100/2007 от 18.09.2007 «О мерах по восстановлению запаса европейского угря» (далее — Регламент по угрю), который требовал от государств-членов ЕС определить речные бассейны, являющиеся естественными местами обитания европейского угря и находящиеся на территории таких государств-членов. Для каждого из таких бассейнов государства-члены должны были разработать Планы управления, которые позволят в максимальной степени реализовать рекомендации ИКЕС. Регламентом также было определено, что для тех случаев, когда речные бассейны располагаются на границе между государствами-членами ЕС и государствами, не являющимися таковыми, соответствующие государства-члены должны приложить усилия, чтобы скоординировать свои действия с действиями соответствующего другого государства путем разработки трансграничных Планов по восстановлению запаса (ст. 6).

В Российской Федерации (Калининградская область) в бассейне Балтийского моря есть всего три водоема, трансграничных с Европейским союзом, в которых обитает и мигрирует угорь: Куршский и Вислинский (Калининградский) заливы с реками их бассейнов и озеро Виштынецкое. По мнению российских специалистов, основным мероприятием по восстановлению запаса угря является искусственное зарыбление его стекловидной личинкой или подращенной молодью указанных выше водоемов. В связи с этим, а также с учетом обязательств, принятых Россией в рамках работы ХЕЛКОМ, российской стороной были подготовлены предложения по восстановлению запаса угря. Однако на данный момент эти предложения не могут быть реализованы самостоятельно из-за отсутствия материала для зарыбления.

Учитывая вышеуказанное и имея взаимный интерес в наискорейшем восстановлении запаса угря в трансграничных водоемах, российские и литовские специалисты в ходе встреч Рабочей группы по регулированию рыболовства в Куршском заливе и озере

Виштынецком, функционирующей в рамках двухсторонней Смешанной российско-литовской комиссии по рыбному хозяйству, согласовали совместный проект Плана по восстановлению этого запаса. Аналогичный план по восстановлению запаса угря был согласован между Россией и Польшей, последняя также имеет высокую заинтересованность в скорейшем восстановлении популяции угря, обитающего в водоемах, которые расположены на ее территории, и осуществляющего миграции по ее речной системе, частично являющейся трансграничной с Российской Федерацией.

Однако имея в виду то, что Литва и Польша являются членами ЕС, а также то, что согласно нормам общего европейского законодательства сохранение запасов европейского угря относится к исключительной компетенции ЕС, проекты Планов после согласования между российскими и польскими (литовскими) властями должны быть переданы на рассмотрение Европейской комиссии³. Только после утверждения проектов Еврокомиссией они смогут быть приняты Смешанной комиссией по рыболовству в Балтийском море (Бекашев и др., 2016).

Несмотря на то что есть взаимная заинтересованность в реализации Планов на двустороннем уровне и есть соответствующие нормы европейского законодательства, позволяющие Литве и Польше разрабатывать такие планы, взаимопонимание на уровне ЕС—Россия все еще отсутствует.

Основным камнем преткновения является тот факт, что Россия, не имея стекловидных личинок угря для зарыбления соответствующих водоемов, вынуждена будет обращаться к ЕС с просьбой о продаже ей необходимого количества таких личинок. Евросоюз отказывает в удовлетворении запроса, указывая на тот факт, что законодательством ЕС полностью запрещена торговля стекловидными личинками угря. Такой

запрет — объясняют в ЕС — является реализацией Евросоюзом и его членами своих обязательств как сторон Конвенции 1973 г. о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (Конвенция СИТЕС)⁴.

Действительно, европейский угорь занесен в 2007 г. в Список II Приложения к Конвенции СИТЕС по рекомендации ЕС (список вступил в силу в 2009 г.). Это означает, что стороны Конвенции, каковой также является и Россия, не должны допускать торговлю образцами таких видов (ст. 2); под торговлей для целей Конвенции СИТЕС понимаются, прежде всего, экспорт, реэкспорт и импорт (ст. 1).

Однако положениями той же статьи определено, что торговля в отдельных случаях все же может осуществляться при условии соблюдения положений, указанных в ст. 4 Конвенции СИТЕС, а именно: торговля может осуществляться только при наличии специального разрешения (сертификата) компетентного органа стороны-экспортера, который, в свою очередь, может дать такое разрешение только на основе рекомендаций научного органа, созданного стороной-экспортером в соответствии с положениями ст. 9.

Также такое решение не должно противоречить требованиям законодательства стороны о защите флоры и фауны.

Таким образом, сам факт наличия европейского угря в списке СИТЕС не является препятствием для продажи Европейским союзом личинки угря Российской стороне для восстановления его запаса, так как:

— торговля образцами дикой фауны, занесенными в Список II Приложения к Конвенции СИТЕС, не запрещена, а только лишь ограничена определенными условиями;

— согласно положениям Конвенции СИТЕС основными субъектами, принимающими решение о возможности экспорта (или отказе в таковой) того или иного образца

³Европейская комиссия — высший коллегиальный орган исполнительной власти Европейского Союза.

⁴Отчет Рабочей группы по долгосрочному управлению запасами живых морских ресурсов в Балтийском море, 2013 г.

вида, занесенного в список СИТЕС, являются научный и административный органы, действующие на основе законодательства соответствующей стороны Конвенции;

— соответствующая сторона должна лишь ежегодно передавать все сведения о квотах на торговлю и о выданных сертификатах (разрешениях) в секретариат СИТЕС.

Кроме того, необходимо особо отметить, что в ст. 7 Конвенции СИТЕС специально указано, что ограничения торговли дикими образцами флоры, занесенными в списки I, II, III, не распространяются на передачу таких образцов для использования их в некоммерческих целях (например, в рамках научных программ).

С учетом вышеуказанных положений Конвенции СИТЕС необходимо теперь более подробно остановиться на законодательстве ЕС — стороны, принимающей решение о возможности продажи образцов интересующего нас вида.

Основными правовыми актами ЕС, устанавливающими меры по защите европейского угря, являются:

— Регламент Европейского Совета (ЕС) № 338/97 от 09.12.1996 «О мерах защиты видов дикой флоры и фауны», который устанавливает режим торговли образцами дикой фауны и флоры, призванный гарантировать, что такая торговля не создает угрозы их выживанию и предусматривает несколько степеней защиты для различных видов животных и растений;

— Регламент по угрю 2007 г., определяющий режим сохранения запаса европейского угря и управления им, а также меры по его восстановлению.

Ни один из указанных выше документов не содержит законодательного запрета на экспорт или импорт личинки европейского угря.

Запрет на продажу основан исключительно на мнении научного органа ЕС, который, указав впервые в 2010 г., что не имеет возможности оценить, окажет ли изъятие образцов европейского угря из среды обитания или их экспорт вредное воздействие на ста-

тус сохранения вида, рекомендовал специально уполномоченному административному органу не осуществлять экспорт этого вида (Short summary ..., 2010). Во все последующие годы рекомендация ежегодно сохранялась в неизменном виде. Тем не менее, рекомендации научного органа не представляют собой законодательного запрета и могут быть пересмотрены научной организацией ЕС в любое время в связи с возникшими обстоятельствами.

Кроме того, считаем важным отметить, что, учитывая положения ст. 7 Конвенции СИТЕС, такие образцы могли бы быть переданы российской стороне в рамках совместных научных программ на безвозмездной основе безо всяких ограничений.

Целесообразно упомянуть также, что в самом европейском законодательстве даже предусмотрены положения, определяющие возможность передачи государствами-членами ЕС образцов данного вида для восстановления популяции в рамках Планов по управлению восстановлением запасов европейского угря (п. 1 ст. 7 Регламента по угрю). А поскольку к утвержденным трансграничным Планам, согласно положениям ст. 6 Регламента по угрю, применяются те же нормы, что и к национальным планам, Польша и Литва могли бы передать необходимое для восстановления запаса количество личинок угря, если бы такие Планы были утверждены Комиссией.

Таким образом, можно констатировать, что непреодолимые международно-правовые препятствия для продажи европейской стороной российской стороне стекловидных личинок европейского угря для целей восстановления запаса в рамках совместных двусторонних научных планов отсутствуют.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Для обеспечения национальных рыбохозяйственных интересов с учетом вышеуказанной информации российской стороне было бы целесообразно предпринять следующие шаги.

1) Обеспечить участие российских специалистов в работе РГ ИКЕС по угрю. Это необходимо в связи с тем, что в соответствии с положениями общего европейского законодательства все решения специально уполномоченного научного органа ЕС в отношении угря принимаются на основе оценки состояния этого запаса, проведенной в рамках вышеупомянутой рабочей группы, и ее рекомендаций в этой связи.

2) В ходе заседания РГ поднять вопрос о важности зарыбления соответствующих водоемов, расположенных на территории России, личинками угря для восстановления запаса, указывая при этом на необходимость преодоления препятствий, связанных с ограничениями на продажу (передачу) образцов. Также российским специалистам надлежит приложить усилия по согласованию рекомендации ИКЕС на выделение квоты (передачи стекловидных личинок угря) российской стороне в целях выполнения работ по зарыблению соответствующих водоемов.

3) В рамках Смешанной комиссии обсудить возможность участия российских специалистов в качестве приглашенных экспертов на встречах научной органа ЕС с тем, чтобы выразить позицию России о необходимости передачи личинки стекловидного угря в целях восстановления совместного запаса.

4) На сессиях Смешанной комиссии настаивать на необходимости ускорения утверждения Еврокомиссией научных планов.

5) При условии достижения поставленных задач необходимо в ходе очередной сессии Смешанной комиссии согласовать передачу России личинки стекловидного угря в объемах, установленных в рамках двусторонних планов по восстановлению угря (Россия – Польша, Россия – Литва).

6) Также было бы целесообразным использовать иные международные площадки для обсуждения сложившейся ситуации (например, ХЕЛКОМ, Рабочие группы СИТЕС).

Осуществление вышеуказанных мероприятий будет способствовать закреплению за Россией права будущей эксплуатации запасов

угря в Балтийском море в условиях совместного управления его промыслом.

С нашей точки зрения, позиция ЕС по вопросу участия России в программах по восстановлению угря обусловлена, главным образом, желанием лишить Россию возможности промысла угря в Балтийском море. Наше предположение основано на том, что привлечение российских специалистов, технических средств и финансирования облегчило бы для ЕС выполнение поставленной цели, если бы такой целью являлось именно восстановление запасов угря. Однако сложившаяся ситуация свидетельствует о том, что выполняемая ЕС программа по восстановлению угря преследует главным образом политические цели.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Афанасьев П.К., Глубоков А.И., Ефимов Ю.Н. История развития и регулирования рыболовства в Балтийском море // Рыб. хоз-во. 2014. № 1. С. 42–46.

Афанасьев П.К., Глубоков А.И., Ефимов Ю.Н., Орлов А.М. Международное регулирование рыболовства в Балтийском море // Там же. 2012. № 6. С. 16–20.

Бекяшев Д.К. Международно-правовой принцип предосторожного подхода в управлении рыболовством // Евраз. юрид. журн. 2016. № 2 (93). С. 44–50.

Бекяшев Д.К., Шувалова Т.В., Пеккарский А.Н. и др. Международно-правовое регулирование рыболовства в трансграничных водных объектах // Рыб. хоз-во. 2016. № 1. С. 28–37.

EU request on criteria for CITES non-detriment finding for European eel *Anguilla anguilla*. 2015. (http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2015/Special_Requests/EU_CITES_NDF_eel.pdf.)

Short summary of conclusions of the 54th meeting of the scientific review group on trade in wild fauna and flora. 2010. (https://circabc.europa.eu/sd/a/49ab3fc9-646b-4b35-ac42-f0333479ce24/54_summary_srg.pdf.)

**INTERNATIONAL REGULATION OF CONSERVATION
OF THE EUROPEAN EEL *ANGUILLA ANGUILLA* STOCKS
IN BALTIC SEA: ISSUES AND PROSPECTS**

© 2017 y. T.V. Shuvalova, P.K. Afanasyev

Russian Federal Research Institute of Fisheries and Oceanography, Moscow, 107140

Some issues of European eel stocks conservation and recovery are analyzed in this article. The circumstances preventing the implementation of Russian activities aimed on stock recovery of European eel was examined. International legal acts on trade in endangered species of wild fauna and flora are considered in this regard. Possible consequences of Russian inactivity in relation to recovery of transboundary eel stocks are defined. Some proposals for national interest promotion are suggested.

Keywords: European eel, Glass eel, Baltic Sea, Convention CITES, Russian Federation, EU, Joint Baltic Sea Fisheries Committee.