

Бекашев К.А. – профессор МГЮА  
Магеррамов А.А. – аспирант БГУ

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА БИОРЕСУРСОВ КАСПИЙСКОГО МОРЯ

**К**аспийское море является важнейшим рыбохозяйственным водоемом. В нем добывается более 70 % мирового вылова осетровых и свыше 60 % крупного частика. К промысловым объектам относятся около 40 видов животных и рыб, которые обитают в акватории и низовьях рек. Однако промышленный лов многих из них крайне ограничен и поэтому основу промысла составляют примерно 25 видов (осетровые, сельдевые, лососевые, килька) и нерыбные объекты (тунель, раки).

Ловить рыбу в Каспийском море начали еще в XVI в. и до середины XIX в. вылавливали преимущественно осетровых и белорыбицу, затем частичковых (сазан, лещ, сом, судак и др.), а позднее – воблю и сельдь, которые в начале XX в. составляли основу уловов. Например в 1930 г. воibly было добыто 263 тыс. т (в 2000 г. – 8,7 тыс. т), осетровых – 14 тыс. т (0,9 тыс. т), судака – 90 тыс. т (3 тыс. т), сельди – 133 тыс. т (1,3 тыс. т). Итого – 563 тыс. т (221 тыс. т). Общая биомасса рыб составляет около 2900 тыс. т (Казанцев, 1981).

Основными договорами, закрепляющими международно-правовой режим Каспийского моря дооктябрьского (1917 г.) периода, явились Русско-Иранский договор 1723 г., Гюлистанский мирный договор 1813 г. и Туркманчайский мирный договор 1828 г. (Юзефович, 1869). Однако в этих договорах вопросы использования биоресурсов не были затронуты. С первых дней Октябрьской революции Советское государство проводило по отношению к Ирану политику добрососедства. В Ноте от 14 января 1918 г. Советская Россия заявила Иранскому правительству, что считает для себя допустимым только такие отношения с Персией, которые основаны на свободном соглашении и взаимоуважении народов.

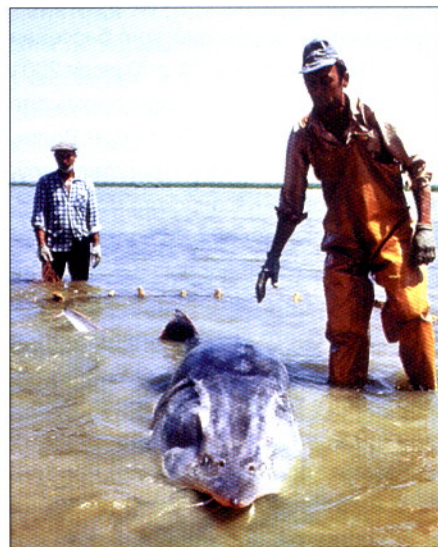
26 февраля 1921 г. был подписан первый Советско-Иранский договор, в котором объявлялись аннулированными все неравноправные договоры, конвенции и соглашения царского правительства с Ираном. Он сыграл исключительную важную роль в установлении добрососедских отношений России с Ираном. Договор 1921 г. восстановил аннулированное Туркманчайским трактатом 1828 г. право иранских судов на плавание в Каспийском море под своим флагом. Правительство РСФСР соглашалось с тем, что «обе договаривающиеся стороны отныне будут пользоваться правом свободного плавания по Каспийскому морю под своим флагом» (ст. 11). В свою очередь, правительство Ирана обязывалось заключить соглашение с Советской Россией о предоставлении ей права эксплуатации рыбных промыслов южного побережья Каспийского моря.

Ряд договоров и соглашений между СССР и Ираном, такие, как Соглашение о взаимном пользовании пограничными реками (1926), Соглашение об эксплуатации рыбных промыслов южного побережья Каспийского моря (1927), Договор о гарантиях и нейтралитете (1927), Договор о торговле и мореплавании (1940), Соглашения об экономическом и техническом сотрудничестве (1963, 1968), Протокол о перспективах экономического и технического развития на ближайшие 12–15 лет (1970), и другие, способствовали дальнейшему урегулированию советско-иранских отношений и отдельных вопросов, касающихся водного режима Каспийского моря. Особый интерес в этой связи представляет Договор о торговле и мореплавании, заключенный 23 марта 1940 г. Статья 13 этого Договора устанавливает, что на всем протяжении Каспийского моря могут находиться только суда, принадлежащие СССР и Ирану, а равным образом гражданам, торговым судам и транс-

портным организациям каждой из сторон. Стороны договорились, что независимо от предшествующих постановлений каждая из них сохраняет за судами своего флага право ловли в водах, омывающих ее берега, до пределов 10 морских миль (ст. 4).

Целый комплекс мероприятий по воспроизводству рыбных запасов у Иранского побережья Каспия был предусмотрен Соглашением об экономическом и техническом сотрудничестве от 27 июля 1963 г. Так, СССР и Иран обязались, в частности, сотрудничать в строительстве в Иране осетрового рыбободного завода производительностью 3,5 млн экз. молоди в год; осуществлении мелиорации Пехлевиюского (Мурабадского) залива Каспийского моря. В Советско-Иранском договоре от 12 октября 1972 г. о развитии экономического и технического сотрудничества, рассчитанном на 15 лет с автоматическим продлением на пять лет, стороны вновь подтвердили свое желание сотрудничать в сфере рыболовства и рыбободства. В 1996 г. Россия и Иран заключили Соглашение о сотрудничестве в области рыболовства. Изложенными выше положениями исчерпывается, по сути дела, круг вопросов, урегулированных в двусторонних договорах прибрежных государств по закреплению правового режима использования и охраны Каспийского моря (Муртазалиев, 1997).

Распад Советского Союза и образование пяти независимых прикаспийских государств разрушили единую государственную систему охраны, воспроизводства и управления рыбными ресурсами Каспийского моря. В результате



неурегулированности промысла на международном, а в некоторых странах и национальном уровнях ряд ценных видов ресурсов оказался на грани перелома и даже исчезновения. В этот список входят 10 видов: минога, шип, волжская сельдь, каспийская кумжа, белорыбица, рыбец, усачи, морской судак (Иванов, 2001). Состояние запасов осетровых видов в последние годы является катастрофическим. Биомасса осетра – основного объекта промысла – сократилась с 27 тыс. т в 1981 г. до 3 тыс. т в 1996 г. В настоящее время промышленный лов осетровых российскими предприятиями запрещен. Учитывая сложившуюся катастрофическую ситуацию с осетровыми видами и в целях упорядочения экспорта икры, 45-е заседание Постоянного комитета Конвенции СИТЕС в начале 2001 г. приняло рекомендацию о прекращении импорта осетровых Каспийского моря. Этот комитет одобрил план действий по урегулированию промысла осетровых видов и торговли ими. В этом плане, в частности, содержится просьба к Интерполу провести анализ нелегальной торговли осетровыми. До 20 июля 2002 г. Азербайджан, Казахстан, Российская Федерация и Туркменистан (если необходимо) должны принять долгосрочную программу по управлению осетровыми запасами, принимая во внимание опыт ФАО и других организаций. Они должны принять совместную систему управления осетровыми видами в Каспийском море как основу для устойчивого коммерческого экспорта.

В соответствии с решениями 45-го заседания Постоянного комитета СИТЕС и в целях сохранения запасов осетровых видов рыб Каспийского бассейна Госкомрыболовством РФ с 20 июля 2001 г. запрещен их прилов при промысле частичковых видов рыб в дельте Волги, а также в устьевых пространствах других рек бассейна Каспийского моря. Прилов осетровых видов рыб подлежит немедленному возвращению в естественную среду обитания.

Вылов осетровых осуществляется для проведения научно-исследовательских работ, а также в целях воспроизводства в пределах квот, устанавливаемых приказами Госкомрыболовства России.

В настоящее время регулирование рыболовства в Каспийском море осу-

ществляется Комиссией по водным биоресурсам, в работе которой принимают участие Азербайджан, Казахстан, РФ, Туркменистан и Иран. Эта комиссия на основе научных материалов определяет квоты вылова осетровых, кильки и тюленя для каждого из пяти государств. Квота России составляет 70 % от общей добычи осетровых, 40 % – килек и 50,8 % – тюленя. За основу определения национальных квот берется вклад государства в воспроизводство биоресурсов. В частности учитываются следующие параметры: объемы речного стока воды и биогенов в море; площадь нерестилищ; размеры нерестовой популяции; возврат взрослых рыб от искусственного и естественного воспроизводства; потребление кормов в прибрежных водах.

Однако Комиссия не имеет межправительственного статуса, и поэтому выполнение ее решений не обеспечивается государственным принуждением. Видимо, назрела необходимость в трансформации Комиссии в межправительственный орган с участием всех прикаспийских стран.

Биологическим ресурсам Каспийского моря наносят крупномасштабный ущерб зарегулирование впадающих в него рек, браконьерство и перелов ценных видов рыб, колебания уровня моря, загрязнение морской среды, трансплантация хищных видов рыб и беспозвоночных.

В целях охраны и рационального использования биоресурсов Каспийского моря необходимо предпринять следующие меры на межправительственном уровне: а) заключить межправительственное соглашение о сохранении и управлении водными биоресурсами; б) принять международную программу по воспроизводству ценных видов рыб и нерыбных объектов; в) одобрить международный план по предотвращению загрязнения моря в результате добычи углеводородного сырья; г) принять чрезвычайный план по борьбе с гребневиком мнемнописиса и его массовым размножением.

К Каспийскому морю неприменимы нормы международного морского права, поскольку этот внутриконтинентальный водоем не имеет естественного соединения с Мировым океаном и прибрежными государствами не достигнуто соглашение о распространении на него

этих норм. Следовательно, применительно к водным биоресурсам должен быть разработан такой правовой режим, который соответствовал бы интересам всех прикаспийских стран и одновременно обеспечивал сохранение, рациональную эксплуатацию водных биоресурсов и их воспроизводство.

В Концепции ФЦП «Мировой океан», одобренной Указом Президента РФ от 17 января 1997 г., подчеркивается, что Каспийское море в правовом отношении не является частью Мирового океана и не имеет сегодня морских границ. Морская доктрина РФ на период до 2020 г. (утверждена Президентом РФ 27 июля 2001 г.) в числе важнейших задач упоминает определение выгодного для РФ порядка использования рыбных запасов.

Нормотворческий процесс по выработке соглашения о сохранении и использовании биоресурсов Каспия начался в 1992 г. В июне и сентябре 1992 г., мае, августе и декабре 1993 г., январе 1995 г. и мае 1996 г. представители прикаспийских стран согласовывали разработанный Российской Федерацией проект Соглашения о сохранении и использовании биоресурсов Каспийского моря. Этот документ был согласован, кроме одной позиции: ширины зоны рыболовной юрисдикции государств. Россия предложила сохранить установленную в 1940 г. между Советским Союзом и Ираном 10-мильную морскую зону по всему побережью до решения вопроса о статусе Каспийского моря. Азербайджаном были предложены сначала 45-мильная зона, а затем предшествующее определение статуса с разделением моря на сектора по продлению сухопутных границ до пересечения со средней линией, проведенной через Каспий. Эту позицию поддержал Казахстан, и подписание соглашения было отложено. Зона рыболовной юрисдикции в 45 миль ущемляет интересы ряда стран, так как они теряют свободный доступ в район промысла килек и других видов водных биоресурсов.

В настоящее время прикаспийским государствам предложены для рассмотрения три проекта Соглашения о сохранении водных биоресурсов: проекты РФ, Казахстана и ЕС/ТАСИС (в рамках Каспийской экологической программы). Каждый из этих проектов имеет немало позитивных положений. Од-

нако все они имеют и существенные недостатки (не учитывают новейших тенденций развития международного рыболовного права, практики ФАО и других организаций и т.д.).

В январе 2002 г. специалисты Госкомрыболовства России подготовили усовершенствованный проект Соглашения о сохранении биологических ресурсов Каспийского моря и управлении ими. Данный проект направлен компетентным органам (главным образом МИДам) всех прикаспийских стран. В ближайшее время, видимо, он будет обсужден на уровне экспертов и подготовлен для подписания. Проект Соглашения состоит из 17 статей и приложения. Оно содержит нормы как по сохранению ресурсов, так и управлению ими. Но в нем не предусмотрена ширина зоны рыболовной юрисдикции государств. На необходимость быстрейшего заключения данного соглашения указывается в Декларации РФ и Казахстана о сотрудничестве на Каспийском море от 9 октября 2000 г. и Совместном заявлении президентов РФ и Азербайджана о принципах сотрудничества на Каспийском море от 9 апреля 2001 г.

Очевидно, что при разработке норм международно-правового режима эксплуатации биоресурсов Каспия должны быть четко решены также такие ключевые проблемы, как правовой статус биоресурсов; кто имеет право на их добычу; район действия соглашения; международная инспекция; исключительные полномочия Комитета; ответственность.

По своему статусу водные биоресурсы Каспийского моря являются мигрирующими (осетровые, сельдевые, лососевые, карповые, кефалевые и др.); проходными: осетровые (белуга, осетр, севрюга, шип) и лососевые (каспийский лосось, белорыбца); полупроходными (карповые, окуневые, сомовые). Одновременно многие из них являются трансграничными ресурсами. Для каждого из этих видов рыб должен быть установлен особый правовой режим и определены механизмы международного сотрудничества. Например должна быть запрещена добыча проходных видов рыб в море. Специализированный промысел осетровых должен осуществляться только в реках и их устьях. В случае невозможности вылова участником соглашения выде-



ленного объема в своих реках и их устьях квота может быть передана для освоения другой стороне в ее реках на договорной основе по согласованию с Комитетом. Специализированный промысел осетровых видов у иранского побережья может осуществляться Ираном на традиционной основе в пределах выделенной ему квоты и под контролем Комитета. С другой стороны, управление промыслом кильки может вестись путем установления ОДУ, а в отдельных случаях также путем установления запретных для промысла районов. Добыча каспийского тюленя в коммерческих целях практически не ведется. Однако необходимо ежегодно проводить выбой определенного числа особей этих видов в целях сохранения здорового стада; избежания катастрофических колебаний или массовой смертности популяций; поддержания стабильности и баланса между трофическими уровнями ресурсов; увеличения биомассы кильки и других промысловых видов. В условиях отсутствия рынка для продукции из тюленя выбой их можно рассматривать как меру по управлению ресурсами кильки (Келлерхер, 2000).

Каспийское море является закрытым водоемом, и в этой связи граждане **только прикаспийских государств** имеют право ведения промысла ресурсов и научных исследований в этом море. Как справедливо отмечается в Совместном заявлении Президентов РФ и Ирана по правовому статусу Каспийского моря, подписанном 12 марта 2001 г. в Москве, Каспийское море и его

ресурсы – совместное достояние пяти прибрежных государств, которые обладают исключительными правами в отношении этого уникального водоема. Совершенствование правового режима, форм и методов использования Каспия является делом самих прикаспийских государств. Вмешательство третьих стран в этот процесс недопустимо. Однако если Каспийское море в правовом плане будет признано частью Мирового океана, то ситуация с допуском к промыслу третьих стран может измениться коренным образом. На это море могут быть распространены нормы международного морского права, и в частности, нормы Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.) и Соглашения о сохранении трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управлении ими (1995 г.).

Следующим дискуссионным вопросом является определение **района действия** будущего соглашения. Должны ли нормы соглашения охватывать участки рек, являющиеся местом миграции и нереста проходных и полупроходных видов рыб? Однозначного ответа дать невозможно. В отношении отдельных видов рыб (например осетровых) Соглашение должно охватывать ареалы обитания вне зависимости от государственных границ. Что касается других видов биоресурсов (например кильки, сельдевых, тюленя), то действие соглашения должно распространяться за пределы зон рыболовной юрисдикции. Напомним, что в настоящее время ширина такой зоны установлена до 10 морских миль. Предвари-

тельные обсуждения этого вопроса показали, что государства в принципе не отрицают установления такой зоны. Однако, по их мнению, ширина ее должна быть более 10 миль (40 и даже 60 миль). По нашему мнению, оптимальной является ширина зоны рыболовной юрисдикции в 20 миль.

Проект соглашения о сохранении биологических ресурсов Каспийского моря и управлении ими предусматривает создание **системы** международной инспекции. На наш взгляд, уже сегодня следует согласовать такие вопросы, как порядок формирования инспекции, обеспечение ее материально-технической базой, полномочия инспекторов по осуществлению контроля за судами, пределы применения принудительных действий, район действия инспекции и т.д.

Важной и эффективной мерой охраны водных биоресурсов является создание международных особо охраняемых территорий (морских заповедников). В настоящее время Россия и Казахстан обсуждают целесообразность создания на Северном Каспии международной особо охраняемой природной территории для сохранения осетровых видов рыб и среды их обитания. По мнению специалистов КаспНИРХа, учитывая современное катастрофическое состояние популяций осетровых рыб, отсутствие координации действий РФ и Казахстана по проведению поисково-разведывательных работ на углеводородное сырье, остро назрела необходимость международной кооперации по созданию на Северном Каспии особо охраняемой природной территории. Подобная мера позволит сохранить наиболее ценные промысловые виды рыб и среду обитания, в первую очередь осетровых.

Как известно, в середине 70-х годов XX в. постановлениями правительств РСФСР и Казахской ССР Северный Каспий был признан заповедной зоной, в которой была запрещена хозяйственная деятельность, приводящая к ухудшению экологического состояния водоема. В результате этого в середине 80-х годов были достигнуты максимальные уловы осетровых рыб.

Вместе с тем в новых социально-экономических условиях были внесены существенные коррективы в статус заповедника Северного Каспия. Вначале

Правительство Республики Казахстан (постановление № 936 от 23.09.1993 г.) разрешило в заповедной зоне «производство геофизических исследований, геологоразведки и добычи углеводородного сырья с учетом особых экологических условий». В дальнейшем и Правительством Российской Федерации постановлением № 317 от 14.03.1998 г. внесены частичные изменения в правовой режим заповедной зоны северной части Каспийского моря. На основании этого постановления «разрешаются геологическое изучение, разведка и добыча углеводородного сырья с учетом специальных экологических и рыбохозяйственных требований».

В соответствии с изменением статуса заповедности Северного Каспия распоряжение Правительства РФ за № 1806-Р от 19.12.1997 г. обязало МПР выдать АО «Нефтяная компания «Лукойл» лицензию на право пользования недрами для поиска, разведки и добычи углеводородов в пределах участка дна Каспийского моря.

В дальнейшем лицензия была выдана Каспийской нефтяной компании (КНК) на основании распоряжения МПР за № 219 р от 14.12.2000 г.

Основная часть лицензионного участка Нефтяной компании «Лукойл» расположена за пределами основного нагульного ареала и мест размножения рыб (за 10-метровой изобатой). В то же время лицензионный участок КНК охватывает основные высокопродуктивные зоны нагула рыб, в том числе осетровых, их миграционные пути, места размножения сельдевых рыб, мест обитания тюленя, что противоречит «Специальным экологическим и рыбохозяйственным требованиям...» и, по мнению специалистов, нанесет ущерб биоразнообразию Каспийского бассейна.

Из числа международных мероприятий по сохранению биоресурсов Каспия в настоящее время актуальной является борьба с гребневиком мнемнописиса, который обитает в прибрежной зоне Северной Америки и не вызывает там заметного негативного воздействия на других гидробионтов. В 90-е годы он был завезен с балластными водами судов в Азово-Черноморский бассейн. Этот гребневик уничтожает зоопланктон – естественный корм планктоноядных рыб, что резко подорвало запасы тюльки, хамсы, скумбрии. Вылов этих рыб к 2000 г. почти прекратился. Биомасса зоопланктона в Южном Каспии в 2000 г. по сравнению с 1999 г. снизилась в 10 раз, в Среднем Каспии – в 6 раз. По мнению специалистов КаспНИРХа и АзНИИРХа, наиболее эффективным средством борьбы с мнемнописисом является берое, который также был случайно завезен в Азово-Черноморский бассейн. На наш взгляд, прикаспийским странам необходимо срочно разработать международный план борьбы с мнемнописисом и создать для этого соответствующий фонд.

Таковы лишь некоторые фрагменты будущего международно-правового режима сохранения и управления биоресурсами Каспийского моря. Биоресурсы Каспия должны рассматриваться как общее наследие прикаспийских государств. Они несут особую ответственность за сохранение, воспроизводство и оптимальное использование уникальных запасов осетровых рыб, составляющих большую часть мировых запасов (около 90 %). Создание международно-правового режима рационального рыболовства в Каспийском море является первоочередной задачей, который не связан с отсутствием общих норм, определяющих статус Каспийского моря.

