



# ПРАВА ЭКОЛОГИИ

Д-р юрид. наук К.А. Бекашев – МГЮА, А.А. Магерамов – БГУ

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ЗАГРЯЗНЕНИЯ КАСПИЙСКОГО МОРЯ

**П**ромышленная добыча нефти и газа на дне Каспийского моря проводится в течение 150 лет. Российские специалисты оценивают общие запасы нефти в объеме до 200 млрд баррелей. Наиболее крупные запасы углеводородов расположены на шельфе Казахстана. Расширение объемов разведки и разработки нефти и газа вызывает обеспокоенность у экологов. Как справедливо отмечается в одном из документов КЭП, Каспийское море в географическом смысле является закрытым водным бассейном, не имеющим выхода в Мировой океан, поэтому практика нефтедобычи, применявшаяся ранее, неоднократно приводила к загрязнению окружающей среды.

В Каспийское море впадает около 130 рек различной величины, загрязненных хозяйственно-бытовыми отходами. Например, стоки отходов сельского хозяйства, поступающие в реки и по ним в Каспий, являются одной из главных экологических проблем Иранского района Каспия.

Ущерб морской среде наносится также в результате длительного колебания уровня моря, сгонно-нагонных штормовых явлений и опустынивания.

К счастью, масштабного загрязнения Каспийского моря не наблюдалось. Мы не можем согласиться с мнением КЭП о том, что в советское время развитие нефтегазовой промышленности в Каспийском регионе происходило без учета вопросов охраны окружающей среды. В частности, 23.09.1968 г. Совет Министров СССР принял программное постановление «О мерах по предотвращению загрязнения Каспийского моря». Многие положения этого документа актуальны и сегодня.

В «Морской доктрине РФ», утвержденной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 27.07.2001 г., подчеркивается, что в Каспийском регионе Россия готова совместно с прибрежными государствами решать задачу по сохранению флоры и фауны.

Вне сомнения, наибольшую опасность для морской окружающей среды представляют добыча и транспортировка углеводородов и дизтоплива. Например, в 1998 г. транспортировка дизтоплива из Казахстана в Турцию через иранский порт Новшар привела к масштабному загрязнению акватории порта и прилегающих территорий.

**Биоразнообразие Каспийского моря реально угрожает загрязнение морской среды. Тюлени, осетровые и мигрирующие виды рыб уже содержат значительные концентрации загрязняющих веществ. По данным Каспийской экологической программы (КЭП) «горячие» точки загрязнения наблюдаются в Азербайджане (Бакинская бухта, Апшеронский полуостров, р. Кура, г. Сумгаит), Иране (р. Сафид Руд, Пандар Анзали, порты Галус, Ношахр и бухта Горган), Казахстане (дельта р. Урал, форт Шевченко, г. Актау), России (г. Дербент, г. Махачкала, дельта р. Волги), а также в Туркменистане (г. Туркменбаши, Гелекан).**

В прикаспийских странах законодательство в той или иной степени определяет порядок предоставления прав на разработку минеральных ресурсов морского дна. Например, в Азербайджане такие работы ведутся в соответствии с законами «О недрах» (1998 г.), «Об охране окружающей среды» (1999 г.) и «Об оценке воздействия на окружающую среду» (1996 г.). Следует особо отметить, что азербайджанское законода-

тельство предъявляет весьма строгие требования к нефтяным компаниям, к которым применяется принцип «нулевого вопроса».

В Исламской Республике Иран разведка и разработка минеральных ресурсов дна Каспийского моря ведется в соответствии с актом «Об охране окружающей среды» (1974 г.) и законом «О недрах» (1998 г.).

В Казахстане добыча регламентируется президентскими указами «О нефти» (1995 г.), «О недрах и их использовании» (1996 г.), законами «Об охране окружающей среды» (1997 г.) и «Об экологической экспертизе» (1997 г.) Законодательство Казахстана предусматривает проведение экологического аудита.

В России использование ресурсов морского дна регулируется законами «О недрах» (1995 г.), «О соглашениях о разделе продукции» (1995 г.), «О континентальном шельфе Российской Федерации» (1995 г.). Лицензии на разработку минеральных ресурсов выдаются Минприроды России на срок до 25 лет. Экологическая экспертиза производится в соответствии с законами «Об охране окружающей среды» (2002 г.) и «Об экологической экспертизе» (1991 г.).

В Туркменистане добыча углеводородного сырья регулируется законами «О недрах» (1992 г.), «О нефтяных и газовых ресурсах» (1999 г.) и «О государственной экологической экспертизе» (1997 г.).

Помимо национального законодательства вопросы добычи и транспортировки минеральных ресурсов дна Каспийского моря являются предметом регулирования многосторонних (региональных) и двусторонних соглашений: между Казахстаном и Россией (2000 г.) – о разделе морского дна и поверхности моря и транспортировке нефтепродуктов через Новороссийск; между Азербайджаном и Россией (2001 г.) – о разделе морского дна и поверхности моря и транспортировке нефтепродуктов по северному трубопроводу через Новороссийск; между Азербайджаном и Казахстаном (1997 г.) – о разделе морского дна и поверхности моря и транспортировке нефтепродуктов через территорию Грузии; между Азербайджаном, Турцией и Грузией (1999 г.) – о транспортировке нефти.

В 1991 г. главы Азербайджана, Казахстана, России и Ирана подписали

«Алма-Атинскую Декларацию о сотрудничестве по вопросам охраны природной среды Каспийского моря».

Эти вопросы затронуты в «Соглашении между РФ и Казахстаном о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование» (1998 г.). В нем содержится призыв к созданию системы экологической безопасности, включая процедуры оценки воздействия, экологической экспертизы и контроля, провозглашается принцип защиты окружающей среды, запрещается деятельность, которая может нанести серьезный ущерб природе Каспийского моря.

По мнению специалистов (например КаспНИРХа), проблема сохранения экологического равновесия в Каспийском море при развитии морской нефтедобычи осложняется отсутствием нормативно-правовых документов по экологическим требованиям, согласованных прикаспийскими государствами. Ученые утверждают, что эскалация добычи нефти в Каспийском море существующими методами недопустима. Необходимо внедрение новой технологии, предотвращающей попадание нефти в море в процессе разведки, добычи и транспортировки. Следует обеспечить неукоснительное сохранение заповедной зоны в Северном Каспии. Должна быть проведена обязательная международная экспертиза проектов разведки, добычи и транспортировки углеводородного сырья с участием представителей всех прикаспийских государств. Наконец, должны быть разработаны и внедрены компенсационные мероприятия по возмещению ущерба, наносимого биологическим ресурсам Каспийского моря.

Если уменьшение запасов рыб можно компенсировать в значительной мере за счет их воспроизводства, то загрязнение моря приведет к уничтожению как биоресурсов, так и среды их обитания.

Предотвращение загрязнения Каспия является трансграничной проблемой, и она может быть разрешена только коллективными усилиями всех прикаспийских стран, воля которых должна быть закреплена в международном договоре.

В течение последних десяти лет прикаспийские государства активно разрабатывают проект рамочной Конвенции по защите среды Каспийского моря. В октябре 2000 г. согласован очередной вариант такого документа, который пе-

риодически совершенствуется на официальных и неофициальных уровнях.

В преамбуле проекта рамочной Конвенции впервые документально подтверждается ухудшение состояния среды Каспийского моря вследствие устойчивого загрязнения из различных источников антропогенной деятельности, включая как сбросы опасных и других загрязняющих веществ в море, так и наземные источники. Этот принцип международного экологического права был сформулирован на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (1992 г.). В Декларации, принятой на Конференции, под-

**Загрязнение Каспийского моря нефтью происходит вследствие затопления скважин, оффшорной добычи, случайных разливов и утечки нефти, выпадающих рек. По данным КЭП основными источниками загрязнения нефтью морской среды являются естественные источники (утечка, эрозия – 17,2 %) и реки (64,6 %).**

черкивается, что защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса и не может рассматриваться в отрыве от него.

Конвенция призвана преследовать двоякую цель: защиту окружающей среды Каспийского моря от всех источников загрязнения, а также охрану, сохранение, восстановление, рациональное и устойчивое использование живых ресурсов. Ст. 1 проекта Конвенции содержит определения ряда терминов. Однако в этом перечне следовало бы указать, что «захоронением» не считается сбрасывание в море отходов или других материалов, присущих или являющихся результатом нормальной эксплуатации судов, других искусственных морских сооружений, самолетов и их оборудования, а только транспортируемые отходы или другие материалы, а также те, которые получены в результате обработки отходов. Захоронением также не считается помещение материалов для иных целей, чем просто их удаление, при условии, что эти действия не противостоят целям Конвенции.

В перечень терминов следовало бы включить понятие «сжигание», которое означает преднамеренное уничтожение в море отходов или других материалов термическим методом. В рамочной Конвенции должны быть нормы о запрещении сжигания в районе Каспийского моря. Каждая из Договаривающихся сто-

рон возьмет на себя обязательства обеспечивать выполнение конвенционных требований судами: а) зарегистрированными на ее территории или плавающими под ее флагом; б) осуществляющими в пределах ее территории или зоны национальной юрисдикции погрузку материалов, подлежащих сжиганию; в) предположительно осуществляющими сжигание в пределах зоны ее национальной юрисдикции. В случае подозреваемого осуществления сжигания Договаривающиеся стороны сотрудничают в расследовании данного нарушения.

К сожалению, в перечне терминов нет, пожалуй, основного понятия – «экологический инцидент загрязнения». По нашему мнению, оно означает происшествие или серию происшествий одного происхождения, в результате которого произошел или может произойти сброс загрязняющих веществ, представляющий или могущий представлять угрозу состоянию морской среды Каспийского моря и побережья. Если в результате затронуты экологические интересы одной или более Договаривающихся сторон, требующие принятия чрезвычайных мер или других немедленных ответных действий, то эта ситуация также подпадает под понятие «экологический инцидент загрязнения».

Для уменьшения загрязненности моря необходимо в рассматриваемой Конвенции предусмотреть выполнение следующих организационно-технических мероприятий: а) обеспечить обязательную сдачу всех видов отходов в каждом каспийском порту захода судна (минимальный остаток – не более 15 % от объема танков для сбора отходов); б) обеспечить условия сдачи отходов, не вызывая при этом простоя судна; в) ввести систему оплаты за сбор отходов независимо от того, планирует ли судно их сдавать, а также не предполагающую оплату за единицу количества сданных отходов.

Рамочная Конвенция должна предусматривать оплату экологического сбора в любом порту. Он будет взиматься за одну единицу валовой вместимости судна за прием без каких-либо ограничений всех видов судовых отходов (за исключением балластных вод), накопившихся с момента выхода судна из последнего порта захода и до выхода из порта.

В дополнение к вышеуказанным мерам каждое судно при оформлении прихода в порт должно предъявить в Инс-

пекцию портового контроля специальный «Информационный листок по обращению с судовыми отходами на борту». Этот документ по статусу может явиться декларацией о наличии отходов на борту судна, их сдаче в последнем порту захода и намерении сдать их в порту в соответствии с требованиями Конвенции. Такая информация будет накапливаться в базе данных и служить предварительной заявкой на сдачу отходов и предоставление скидки с экологического сбора.

Рамочная Конвенция должна предусмотреть создание системы единой каспийской базы данных по обращению с судовыми отходами. Используя ее, портовые власти любого каспийского порта смогут проверить, сдавало ли судно отходы в предыдущем порту.

На наш взгляд, для дополнительного стимулирования сдачи отходов в порту следовало бы применять скидку с экологического сбора в размере 50 %. Ею могут воспользоваться суда, оснащенные природоохранным оборудованием для полной утилизации всех видов отходов и имеющие международные свидетельства о предотвращении загрязнения моря нефтью, сточными водами и мусором. Порядок предоставления скидки должен быть подробно описан в правилах обращения с судовыми отходами в конкретном порту.

Предлагаемая нами система должна в равной мере охватить как торговые, так и рыбопромысловые суда. Ведомственные препоны не должны мешать созданию единой нормативной базы для всех видов судов, работающих в Каспийском море.

Поскольку рамочная Конвенция направлена также на охрану биоресурсов Каспийского моря, предлагаем включить

в нее раздел (или хотя бы статью) относительно принципов сохранения биоразнообразия. Договаривающиеся стороны индивидуально и совместно обязаны принимать все соответствующие меры в районе Каспийского моря и прибрежных экосистемах, находящихся под воздействием Каспийского моря, по сохранению природной среды биологического разнообразия, а также защите экологических процессов.

Как нам представляется, нуждается в уточнении ст. 21 проекта рамочной Конвенции по защите морской среды Каспийского моря. В ней предусмотрены обмен информацией и доступ к информации о состоянии окружающей среды, предпринятых или запланированных мерах по предотвращению, контролю и снижению уровня загрязнения Каспийского моря. Данную статью следовало бы изложить примерно в такой редакции: «Договаривающиеся стороны регулярно информируют Совет по вопросам защиты среды Каспийского моря о юридических, регулирующих или других мерах, принятых с целью выполнения положений Конвенции, ее приложений и утвержденных в соответствии с ними рекомендаций; об эффективности мер, принимаемых для выполнения положений, касающихся предотвращения загрязнения морской среды; о проблемах, возникающих при выполнении мер контроля за загрязнением морской среды». По просьбе Договаривающейся стороны или Совета Договаривающейся стороны предоставляют имеющуюся информацию о выдаче разрешений на сбросы, данные о выбросах или качестве окружающей среды. Обмен информацией должен происходить с учетом положений международных догово-

ров о доступе общественности к сведениям по окружающей среде. Речь, в частности, идет о двух конвенциях: «Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (1991 г.) и «Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия

решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (1998 г.).

В серьезной доработке нуждаются статьи проекта рамочной «Конвенции по организационным вопросам защиты среды Каспийского моря». Во-первых, было бы логичным учреждение не Совета, а Комиссии как субъекта международного права. Во-вторых, вместо ответственного секретаря Комиссия должна назначить Исполнительного секретаря, который должен быть главным административным должностным лицом. В-третьих, в перечень обязанностей Комиссии предлагаем включить установление критериев борьбы с загрязнением, показателей сокращения загрязнения и задач, вытекающих из приложений к рамочной Конвенции.

В заключение укажем еще на два пробела, имеющих в проекте рамочной Конвенции. Во-первых, речь идет о положениях, касающихся ответственности за ущерб. Конечно, в рамках одного документа трудно определить все виды и формы ответственности. На первом этапе достаточным было бы включение отдельной статьи следующего содержания: «Договаривающиеся стороны обязуются совместно разрабатывать и принимать правила, касающиеся ответственности за ущерб, нанесенный в результате действий или бездействия в нарушение Конвенции и протоколов, включая пределы ответственности, критерии и процедуры определения материальной ответственности и возможных средств судебной защиты».

Во-вторых, в проекте рамочной Конвенции отсутствуют нормы об урегулировании споров. Если заинтересованные стороны не могут прийти к согласию путем переговоров, они должны обратиться за добрыми услугами к третьей Договаривающейся стороне или компетентной международной организации (например ЮНЕП, в специально учрежденный арбитражный суд или Международный суд ООН). Авторам проекта рамочной Конвенции следует разработать правила об арбитраже.

Охрана морской среды Каспийского моря является трансграничной, и все прибрежные государства в равной степени заинтересованы в разрешении поставленных вопросов и несут равную ответственность за «здоровье» Каспия.

