

ПРОБЛЕМЫ СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ. ГОСУДАРСТВО И ПРАВО ЗА РУБЕЖОМ

СОТРУДНИЧЕСТВО ПРИКАСПИЙСКИХ ГОСУДАРСТВ В БОРЬБЕ ЗА СОХРАНЕНИЕ ЭКОСИСТЕМЫ КАСПИЙСКОГО МОРЯ

С.Ч. Тагиева – Аспирант Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. [Sevinj86@mail.ru].

Ключевые слова: *окружающая среда, экология, Тегеранская конвенция, Каспийская экологическая программа, Трансграничный диагностический анализ, Конференция Сторон.*

This article highlights the environmental problems of the Caspian Sea, including which were not observed previously in the Caspian Sea: the emergence of new invasive alien species - Mnemiopsis leidyi and Anomalous algal bloom. In addition, the article provides a legal assessment of the Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea. Special attention is paid to the role of the Caspian Environment Programme (including Transboundary diagnostic analysis) in achieving the objectives of the Convention. Also attention is paid to the Conference of the Parties to the Tehran Convention, its functions, place and date of the Third Meeting of the Conference of the Parties of the Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea.

В XXI в. защита окружающей среды стала одной из первостепенных задач, стоящих перед человечеством, а проблемы ее защиты многократно являлись предметом обсуждений на международном уровне, завершаясь заключением ряда важнейших международных соглашений, в числе которых: Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., в соответствии со ст. 192 которой «государства обязаны защищать и сохранять морскую среду»; Стокгольмская декларация по проблемам окружающей среды человека 1972 г., Рио-де-Жанейрская декларация 1992 г., Конвенция Совета Европы о гражданской ответственности за ущерб, причиненный в результате деятельности, опасной для окружающей среды 1993 г., Конвенция ООН о биологическом разнообразии 1992 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1999 г. и др.

Сегодня существует множество универсальных международных договоров, в которых содержатся нормы, направленные на защиту Мирового океана: Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г., Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г. и др.

По мнению ряда ученых, универсальные международные договоры содержат лишь общие нормы, а более детальное регулирование вопросов охраны Мирового океана от загрязнения зачастую предусмотрено в региональных договорах¹.

Среди региональных международных договоров, направленных на защиту окружающей среды морей, можно назвать Рамочную конвенцию по защите морской среды Каспийского моря 2003 г. Она также известна как «Тегеранская конвенция», - по названию города, где была принята². Конвенция направлена на охрану окружающей среды Каспийского моря от всех источников загрязнения, а также на защиту, сохранение и восстановление морской среды Каспийского моря (ст. 2). В ней содержатся положения об устойчивом и рациональном использовании живых ресурсов Каспийского моря, об оценке воздействия на окружающую среду и мониторинге, о проведении научных исследований и разработке эффективных методов предотвращения, снижения и контроля загрязнения морской среды Каспийского моря.

¹ См.: Ермолина М.Л. Чрезвычайные меры при защите морской среды от загрязнений: международно-правовые проблемы // Правоведение. 2006. № 6. С. 161.

² Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря была подписана 3 ноября 2003 г., а вступила в силу после ратификации документа пятью прикаспийскими государствами 12 августа 2006 г.

Рамочная конвенция предусматривает ряд дополнительных протоколов, направленных на предотвращение, уменьшение и контроль загрязнения, а также на защиту, сохранение и восстановление морской среды, среди которых наиболее близки к подписанию четыре: Протокол по наземным источникам загрязнения; Протокол в отношении готовности и реагирования на крупные разливы нефти; Протокол об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте; Протокол по сохранению биоразнообразия.

Конвенция опирается на ряд основополагающих принципов, таких как: а) принятие мер предосторожности; б) «загрязнитель платит» и в) доступность информации о загрязнении среды Каспийского моря.

Одним из важных положений Конвенции является ст. 6, которая закрепляет один из основных принципов международного права — принцип сотрудничества государств. Данное положение обязывает прикаспийские государства разрабатывать двусторонние и многосторонние протоколы, предписывающие дополнительные меры, процедуры и стандарты для выполнения Рамочной конвенции 2003 г.

Подписание Конвенции является значимым событием, которое стало результатом восьмилетних международных переговоров, проводившихся под эгидой ЮНЕП в рамках Каспийской экологической программы (КЭП). По словам бывшего Генерального Секретаря ООН Кофи Аннана, подписание Тегеранской конвенции является значительным достижением региона, а ратификация «знакового соглашения послужит здоровью и благосостоянию сотен миллионов людей»³.

Международное сотрудничество по защите среды Каспийского моря между прикаспийскими странами на региональном уровне началось уже с распада Советского Союза (1991 г.) и продолжается по сей день. Одним из значительных достижений на пути к совместному решению экологических проблем Каспия явилось утверждение КЭП прикаспийскими государствами. До появления КЭП между прикаспийскими государствами был заключен ряд региональных соглашений: Проект Конвенции по охране и использованию биоресурсов Каспийского моря; Бакинская резолюция (июнь 1991 г.); Тегеранское коммюнике (октябрь 1992 г.); Астраханское коммюнике (октябрь 1993 г.); Декларация о сотрудничестве в области охраны окружающей среды Каспия (Алма-Ата, май 1994 г.); Протокол совещания по программе охраны окружающей среды в Каспийском регионе (Алма-Ата, 1994 г.); Национальные отчеты о состоянии Каспия (1998 г.) и др.

Официальное открытие КЭП состоялось во время совещания в Рамсаре, которое проводилось в Исламской Республике Иран в мае 1998 г.

Как указано на официальном веб-сайте КЭП, ее главная цель заключается в «достижении экологически устойчивого развития и управления окружающей средой (включая живые организмы и качество воды) Каспийского моря для создания на долгосрочной основе наибольших благ для населения данного региона, одновременно обеспечивая сохранность здоровья людей, экологической целостности и устойчивости региона для будущих поколений»⁴.

КЭП, по сути, является системой организационных мероприятий, позволяющих определить для каспийских стран алгоритм совместных действий в целях решения экологических проблем Каспия при содействии между родных организаций»⁵.

В течение первых четырех лет (с июля 1998 г. по октябрь 2002 г.) своей деятельности КЭП подготовила следующие документы: Структура управления, включая Координационное бюро программы (КБП) и десять Каспийских региональных тематических центров; Трансграничный диагностический анализ (ТДА); Национальные каспийские планы действий; Стратегический план действий (СПД); Стратегический план действий по биоразнообразию (СПДБ); Проект портфеля приоритетных инвестиций (ПППИ); Проект Рамочной конвенции по охране морской среды Каспийского моря; Региональный план сотрудничества в случае разлива нефти.

Главным органом КЭП, определяющим его политику и стратегию, является Руководящий комитет, в который включены по одному представителю от каждой прикаспийской страны на уровне министра или высшего должностного лица, назначенного своим правительством. Организационно-финансовую поддержку деятельности КЭП оказывают ЮНЕП, ПРООН, Всемирный банк и ЕС/ ТАСИС⁶.

С учетом потенциальных преимуществ участия общественности в решении проблем окружающей среды Каспийского моря была разработана Стратегия вовлечения гражданского общества (стратегия участия общественности) в охрану морской среды Каспийского моря. К основным целям Стратегии относятся: содействие вовлечению гражданского общества и участию общественности в процессах управления Каспийским морем в рамках Тегеранской конвенции; способствование созданию эффективных структур и механизмов участия общественности Каспийского моря; информирование основных

³ Тегеранская конвенция. История Конвенции // <<http://www.tehranconvention.org/spip.php?article18&lang=ru>> (последнее посещение - 2 июня 2010 г.).

⁴ КЭП // <<http://www.caspianenvironment.org/newsite/CEP-Mission-R.htm>> (последнее посещение - 1 июня 2010 г.).

⁵ См.: Зонн И.С. Каспийская энциклопедия. М., 2004. С. 209.

⁶ См.: Быстрова А.К. Проблемы транспортной инфраструктуры и экологии в Каспийском регионе (добыча и экспортные перевозки углеводородов). М., 2009. С. 77.

заинтересованных сторон Каспийского моря о соответствующих мероприятиях по участию общественности и структурах на различных уровнях.

Рамочной конвенцией по защите морской среды Каспийского моря 2003 г. учреждается Конференция Договаривающихся Сторон, которая состоит из одного представителя от каждой из пяти прикаспийских стран, имеющего один голос.

Согласно ст. 22 Конвенции, к функциям Конференции Сторон относятся: а) контроль за выполнением положений Конвенции 2003 г., протоколов к ней и Плана действий; б) регулярный обзор Конвенции 2003 г. и протоколов к ней; в) рассмотрение и принятие дополнительных протоколов или поправок к Конвенции или к протоколам к ней, и при необходимости принятие приложений к ним; г) получение и рассмотрение отчетов, представляемых Сторонами, а также составление обзора и оценки состояния морской среды Каспийского моря, в частности состояния загрязнения и его воздействия, на основе отчетов, представленных Сторонами и любыми компетентными международными организациями и др.

Место и сроки проведения сессий Конференций Сторон Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря определяются в соответствии со ст. 22 («Конференция Договаривающихся Сторон») раздела ГУ («Организационные структуры») Тегеранской конвенции и Правилами 3 («Место проведения сессий») и 4 («Сроки проведения сессий») Правил процедуры Конференции Сторон указанной Конвенции.

Согласно п. 5 ст. 22 Тегеранской конвенции и Правилу 3 Правил процедуры: «Очередные сессии Конференции Сторон проводятся по очереди в порядке английского алфавита на территориях Договаривающихся Сторон или в месте расположения Секретариата». Если говорить о внеочередных сессиях Конференции Сторон, то Правило 3 предусматривает возможность их проведения на территории инициировавших их проведение Сторон или в месте расположения Секретариата. Правило 4 гласит, что очередные сессии Конференции Сторон проводятся ежегодно, однако Конференция Сторон «может в любое время пересмотреть периодичность проведения своих очередных сессий».

В ходе Совещания по подготовке второй сессии Конференции Сторон государств — участников Рамочной конвенции (8—10 сентября 2008 г. Алма-Ата, Республика Казахстан) Республика Казахстан выразила заинтересованность в том, чтобы принять третью сессию Конференции Сторон в 2010 г. Учитывая данное приглашение, было принято решение о проведении третьей сессии Конференции Сторон в 2010 г. в Республике Казахстан⁷.

В рамках КЭП был выполнен Трансграничный диагностический анализ Каспия (ТДА), который является научно-технической оценкой проблем и вопросов, связанных с водоемом, их причин, экологических и экономических воздействий на национальном, региональном и глобальном уровнях, с учетом социально-экономических, политических и институциональных систем, существующих во всех прибрежных государствах⁸.

ТДА относит к основным экологическим проблемам Каспийского моря следующее: снижение запасов определенных промысловых видов рыб, включая осетровых; деградацию береговых ландшафтов, ущерб береговым средствам обитания; угрозу биоразнообразию; общее снижение качества окружающей среды; ухудшение состояния здоровья людей; ущерб береговой инфраструктуре и достопримечательностям.

Согласно данным ТДА, обновление которого завершилось в декабре 2007 г., концентрация некоторых металлов в регионе часто превышает средние мировые показатели. Наиболее вероятно, что это связано с естественными причинами — на территории бассейна содержатся залежи металлов, но возможно и влияние добывающей промышленности в регионе.

Касательно вопроса об источниках загрязнения Каспия большинство ученых солидарно во мнении о том, что основным загрязнителем Каспийского моря являются нефтяные углеводороды, средняя концентрация которых превышает норму для рыбохозяйственных водоемов в 1,5—2 раза⁹.

К другим источниками загрязнения Каспийского моря и его побережья относятся: неочищенные промышленные и сельскохозяйственные стоки, коммунально-бытовые сточные воды; выбросы речного и морского судоходства; добыча и эксплуатация нефтяных и газовых месторождений на суше и шельфе; транспортировка нефтепродуктов морским путем; вторичное загрязнение при дноуглубительных работах; атмосферный и водный перенос загрязняющих веществ из других районов¹⁰.

Экологические проблемы Каспия во многом объясняются тем, что он является бессточным водоемом и не имеет способности к самоочищению. Поэтому на пути к решению задачи очищения вод Каспия в первую очередь должно быть уделено внимание повышению качества воды в реках, впадающих в

⁷ Тегеранская конвенция. КС-1, КС-2 // <<http://www.tehranconvention.org/spip.php?rubrique14&lang=ru>> (последнее посещение - 6 июня 2010 г.).

⁸ Каспийское море. Экологические вопросы // <<http://www.caspianenvironment.org/newsite/Caspian-EnvironmentalIssues-R.htm>> (последнее посещение - 2 июня 2010 г.).

⁹ См.: Зонн И.С., Жиль С.С. Новый Каспий. География, экономика, политика. М., 2008. С. 498.

¹⁰ См.: Бабаев А.Г., Зонн И.С. Природопользование в регионе Каспийского моря // Вестник Российской академии наук. 2005. Т. 75. № 8. С. 716.

Каспийское море. Справедливо мнение о том, что пока качество воды, поступающей из Волги и ее притоков, которые являются основным поставщиком воды в Каспий, а также из других рек, к которым относятся Урал, Терек, Кура, Араз, Сефидруд, — не улучшится, а сброс неочищенных канализационных и промышленных отходов будет продолжаться, проблема загрязнения Каспия не может быть разрешена¹¹.

Явления, которые могут способствовать деградации экосистемы бассейна, а также пагубно повлиять на численность и здоровье обитающих там рыб, в Каспийском море наблюдаются довольно часто. К одним из таких явлений относится появление на Каспии нового вида гребневика *Mnemiopsis leidyi*, который представляет серьезную угрозу биологическому разнообразию всего каспийского бассейна. В соответствии со ст. 12 Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря «Договаривающиеся Стороны принимают все необходимые меры по предотвращению привнесения в Каспийское море инвазивных видов-вселенцев, контролю и борьбе с ними». Конвенция также раскрывает содержание термина «инвазивные виды-вселенцы», под которыми понимаются виды-вселенцы, появление и распространение которых может нанести экономический или экологический ущерб экосистеме или биологическим ресурсам Каспийского моря.

Выражая серьезную обеспокоенность по поводу сокращения числа ценных рыб Каспия, А.Г. Касымов утверждает: «На наших глазах происходит одно из величайших потрясений в рыбном населении Каспийского моря, что связано, с одной стороны, с загрязнением и, с другой стороны, с их уничтожением. Кроме того, для рыбного населения Каспия большую угрозу представляет появление атлантического иммигранта — мнемипсиса, который, потребляя зоопланктон, приводит к уменьшению рыбных запасов. Уже сейчас можно предположить, что массовое развитие мнемипсиса может привести к значительному уменьшению как малоценных, так и ценных рыб Каспия»¹².

Мнемипсис в Каспийском море впервые был зарегистрирован иранской Организацией по исследованиям в области рыбного хозяйства в 1995 г. В последующие годы он был обнаружен в азербайджанских (весна 2000 г.) и туркменских водах (сентябрь 1999 г.). Ученые полагают, что мнемипсис попал в Каспий из Азово-Черноморского бассейна по Волго-Донскому каналу балластными водами судов. По их мнению, сокращение уловов кильки связывается с присутствием этого гребневика. В борьбе с мнемипсисом ученые приняли решение о контрвселении другого, большего гребневика *Beroe ovalis*, который поедает мнемипсис. Согласно утверждениям специалистов, выступивших с докладом на Первом семинаре региональной консультативной группы КЭП по мнемипсису, данный вид, уже присутствующий в Черном море, существенно повлиял на восстановление экосистемы Черного моря¹³.

Еще одним явлением, ранее не наблюдавшимся на Каспии, является аномальное цветение водорослей (АЦВ), зарегистрированное в Каспийском море во второй декаде августа 2005 г. в Южном Кавказе, которое охватило область в 20 000 кв. км. Беспрецедентное цветение сине-зеленых водорослей начало развиваться и продолжалось до конца сентября того же года. На основе анализа спутниковых снимков этого же сезона за предыдущие пять лет не было выявлено, что такое аномальное явление имело место ранее. Результаты исследований АЦВ были обсуждены на семинаре, состоявшемся 19-го февраля 2007 г., который рекомендовал продолжение исследований, так как АЦВ может оказаться новым феноменом, свидетельствующим об изменениях, происходящих в окружающей среде Каспийского моря¹⁴.

Согласно данным ТДА 2007 г., Иранская организация рыбного хозяйства установила, что цветение вызвал вид *Nodularia*. Несмотря на существующую угрозу серьезного загрязнения береговой линии и прибрежных вод продуктами распада цветения, по причине изменения погодных условий прекратился снос АЦВ на берег, вследствие чего оно разрушилось.

Как известно, в Советское время правовой статус Каспийского моря определялся Договором между Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой и Ираном (Персией) от 26 февраля 1921 г. и Договором о торговом мореплаваннии между СССР и Ираном от 25 марта 1940 г., в соответствии с которыми Каспий объявлялся морем двух государств.

С распадом СССР и образованием пяти независимых государств появилась необходимость разработки всеобъемлющего документа, определяющего правовой статус Каспийского моря, — об ответственности «прикаспийских» государств перед нынешним и будущим поколениями за сохранение всех ценных качеств Каспия, чем, собственно, и заняты прикаспийские государства последние несколько лет.

Однако кроме решения вопроса об установлении международно-правового статуса Каспийского моря, перед прикаспийскими государствами стоит задача решения и других не менее важных проблем Каспия, в частности проблемы, связанной с его экологией. Как справедливо отмечается в одной из научных

¹¹ См.: Алиев И.Г. Каспийская нефть Азербайджана. М., 2003. С. 529-530.

¹² Современные проблемы биологических ресурсов Каспийского моря: материалы международной конференции, посвященной 90-летию юбилею Азербайджанского научно-исследовательского института рыбного хозяйства (15-17 сентября 2003 г.). С. 21-22.

¹³ Мнемипсис в Каспийском море // <<http://www.caspianenvironment.org/mnemiopsis/rindex.htm>> (последнее посещение — 1 июня 2010 г.).

¹⁴ Каспийское море. Аномальное цветение водорослей // <<http://www.caspianenvironment.org/newsite/Caspian-AAB-R.htm>> (последнее посещение - 2 июня 2010 г.).

работ, посвященных изучению экологических проблем Каспия, «пять прибрежных стран заняты бесконечным спором по поводу статуса Каспия, невзирая на срочную необходимость охраны природной среды водоема на межгосударственном уровне»¹⁵. Ведь с образованием новых государств решение экологических вопросов наряду с другими вопросами, касающимися Каспийского моря, также стало проблемой совместного решения не двух, как было ранее (в советское время), а пяти государств: Азербайджан, Иран, Казахстан, Россия и Туркменистан.

Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря, принятая прибрежными государствами в целях улучшения экологического состояния Каспия, многократно подвергалась критике за отсутствие четких механизмов сотрудничества и распределения ответственности за загрязнение моря. Так, по мнению А.К. Быстровой, одним из серьезных недостатков этого документа является отсутствие в нем даже упоминания о таком важном с точки зрения экологии вопросе, как прокладка трубопроводов по дну Каспия, который вызывает серьезные споры между прибрежными странами. Кроме того, по утверждению автора, Тегеранская конвенция оказалась «беззубой» декларацией о намерениях и не смогла реализовать возлагавшиеся на нее надежды на активизацию природоохранного сотрудничества прикаспийских государств по спасению уникальной экосистемы Каспия¹⁶.

Однако следует согласиться с учеными, более оптимистично настроенными при оценке Конвенции, по мнению которых Тегеранская конвенция является международно-правовым актом, имеющим большой потенциал для совершенствования международно-правового режима Каспийского моря. Она является первым юридически обязывающим многосторонним соглашением между прикаспийскими государствами, направленным на охрану окружающей среды Каспийского региона. При этом безусловно нельзя не признавать необходимость в дальнейшем развитии многих его положений, в частности, касательно распределения ответственности между прикаспийскими государствами в случае нанесения ущерба экосистеме Каспия и т.д. Кроме того, рамочный характер Тегеранской конвенции предполагает подписание двусторонних и многосторонних соглашений между прикаспийскими государствами, а также имеется необходимость, кроме четырех вышеназванных протоколов, принятия и других дополнительных протоколов к ней¹⁷.

¹⁵ См.: Мехтиев А.Ш., Гюль А.К. Техногенное загрязнение Каспийского моря. Баку, 2006. С. 6-7.

¹⁶ См.: Быстрова А.К. Проблемы транспортной инфраструктуры и экологии в Каспийском регионе (добыча и экспортные перевозки углеводородов). М., 2009. С. 85.

¹⁷ См.: Вылегжанина Е.Е., Панасенко Д.Н. К созданию международно-правовой основы сохранения экосистемы Каспийского моря// Московский журнал международного права. 2009. № 2. С. 183-184.