

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

К созданию международно-правовой основы сохранения экосистемы Каспийского моря

*Вылегжанина Е.Е.**

*Панасенко Д.Н.***

Одно из уже согласованных положений разрабатываемого в настоящее время всеобъемлющего документа, определяющего статус Каспийского моря, – об ответственности «прикаспийских» государств перед нынешними и будущим поколениями за сохранение всех ценных качеств Каспия. В настоящее время действует Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря 2003 г. (вступила в силу в 2006 г). Особенность этого документа в том, что он разработан пятью прикаспийскими государствами – Азербайджаном, Ираном, Казахстаном, Россией и Туркменией, осуществляющими или планирующими осуществлять добычу углеводородов из недр дна Каспийского моря. В статье раскрывается тесная взаимосвязь и взаимозависимость мер по сохранению каспийской экосистемы и обеспечения безопасности разработок углеводородных ресурсов; в этом контексте анализируются «сильные» и «слабые» стороны Рамочной конвенции.

Оценивая в целом данную конвенцию, многие положения которой требуют дальнейшего развития, авторы высказывают мнение о том, что этот международно-правовой акт имеет большой потенциал для сотрудничества прикаспийских государств в целях сохранения уникальной

* Вылегжанина Елена Евгеньевна – д.ю.н., профессор кафедры правового регулирования ТЭК МИЭП МГИМО (У) МИД России. ele35na@rambler.ru.

** Панасенко Дмитрий Николаевич – сотрудник Российского фонда федерального имущества: Астраханское отделение.

каспийской экосистемы и обеспечения эколого-технологической безопасности нефтегазовых разработок.

Ключевые слова: Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря; экосистема; минеральные ресурсы; дно; литодинамические процессы.

Многосторонние переговорные усилия по совершенствованию международно-правового статуса Каспийского моря¹ вновь активизировались: в перспективе – разработка всеобъемлющего документа, определяющего статус Каспия. Ряд важных положений, очерчивающих его содержание, согласован уже сейчас, в частности – об ответственности прикаспийских государств перед нынешним и будущим поколениями за сохранение всех ценных качеств Каспия. Очевидно, что подобное конвенционное положение может определить важнейшие направления будущего сотрудничества государств по сохранению уникальной каспийской экосистемы. Было бы, однако, неправильно утверждать, что до настоящего времени экологически значимые вопросы оставались за рамками договорных отношений прикаспийских государств: кроме того, что эти государства участвуют во многих международных природоохранных договорах, следует отметить, что еще в 2003 г. была разработана и в 2006 г. вступила в силу Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря (далее Конвенция).

Особенность этого документа обусловлена не только его содержанием, но прежде всего тем, что он разработан государствами в связи с их приоритетной заинтересованностью в разработке минеральных ресурсов Каспийского моря. Участниками Конвенции являются Азербайджан, Иран, Казахстан, Россия и Туркмения, т.е. все пять прикаспийских государств, осуществляющие или планирующие осуществлять добычу углеводородов из недр дна Каспийского моря.

В преамбуле Конвенции подчеркивается происходящее ухудшение состояния морской среды Каспийского моря, что является результатом антропогенной деятельности, включая сбросы, выбросы и размещение опасных, вредных и других загрязняющих веществ и отходов из источников, находящихся в море и на суше.

¹ См.: Арбатов А.А., Войтоловский Г.К., Вылегжанин А.Н. и др. Море проблем. М., 2001. Международно-правовые основы недропользования / Отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М., 2007.

В основу конвенционных обязательств положены принципы, являющиеся сегодня ключевыми в организации экологически грамотного ресурсопользования и сохранении природы: предосторожности, «загрязнитель платит» (или «загрязняющий платит»), доступности информации о загрязнении морской среды (согласно этому принципу «Договаривающиеся Стороны предоставляют друг другу соответствующую информацию в максимально полном объеме»).

В Конвенции предусмотрены ряд правовых механизмов и понятий, которые широко используются как на международном, так и на национальном уровне, в регулировании сфер деятельности, оказывающих существенное воздействие на окружающую среду (имеются в виду процедура оценки воздействия, понятия «наилучшие существующие технологии», «экосистема», «чрезвычайные экологические ситуации» и др.).

В Конвенции выделено несколько направлений сотрудничества, а также предусмотрены формы такого сотрудничества. В качестве основных направлений определены: борьба с загрязнением; предотвращение привнесения инвазивных видов-вселенцев, контроль и борьба с ними; чрезвычайные экологические ситуации; защита, сохранение, восстановление и рациональное использование биологических ресурсов; управление сушей, находящейся под воздействием моря, и др.

Наиболее подробно раскрывается содержание первого направления – вопросы борьбы с загрязнением. Предусмотрено сотрудничество с загрязнением как из наземных источников, так и в результате деятельности на море. Первое разработано более подробно и охватывает меры, направленные на применение малоотходных и безотходных технологий для предотвращения и снижения выбросов загрязняющих веществ из наземных источников; внедрение экологически обоснованной технологии при лицензировании сбросов сточных вод из наземных источников; применение различных видов очистки для городских сточных вод и т.д. Предполагается, что в случаях, когда загрязнение из наземного источника, расположенного на территории двух или более государств – участников Конвенции, может вызвать загрязнение морской среды Каспийского моря, государства будут сотрудничать в предотвращении, снижении и контроле такого загрязнения.

Сотрудничество в борьбе с чрезвычайными экологическими ситуациями (как природного характера, так и возникающими в результате антропогенной деятельности) и их последствиями должно охватывать

меры по их предотвращению и реагированию на них, включая меры по восстановлению экосистемы Каспийского моря. В целях принятия превентивных мер государства-участники должны, в частности, обозначить в пределах своей юрисдикции опасные виды деятельности, которые могут вызвать чрезвычайные экологические ситуации, и обеспечить уведомление других сторон о любой такой планируемой или осуществляемой деятельности. Кроме того, необходимо проводить оценку воздействия на морскую среду опасных видов деятельности и осуществлять меры по снижению рисков, а также обеспечивать адекватную готовность к чрезвычайным ситуациям (необходимое оборудование и квалифицированный персонал).

Стороны договорились сотрудничать в целях защиты, сохранения, восстановления и рационального использования биологических ресурсов, прежде всего при разработке углеводородов недр Каспия. Такое сотрудничество должно включать развитие и повышение продуктивности биоресурсов с целью сохранения и восстановления экологического равновесия; предотвращение опасности исчезновения биологических ресурсов из-за их чрезмерной эксплуатации; защиту, сохранение и восстановление эндемичных, редких, находящихся под угрозой исчезновения видов биологических ресурсов и среды их обитания; сохранение биологического разнообразия Каспийского моря и другие меры.

Что касается иных предусмотренных в Конвенции направлений сотрудничества, то каких-либо конкретных мер или обязательств сторон не сформулировано.

В Конвенции обозначены некоторые конкретные формы сотрудничества, среди которых следует прежде всего назвать оценку воздействия на морскую среду Каспийского моря (предусмотрена разработка протокола о проведении оценки воздействия на морскую среду в трансграничном контексте); составление плана действий для защиты и устойчивого развития морской среды Каспийского моря; сбор, накопление и оценку данных с целью выявления точечных или рассредоточенных источников, вызывающих загрязнение морской среды Каспийского моря; разработку нормативов сбросов (выбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду; мониторинг состояния морской среды Каспийского моря; развитие научного сотрудничества.

Итак, в Конвенции предусмотрены современные международно-правовые принципы, подходы и механизмы, применяемые в сфере ресурсопользования и сохранения окружающей среды, и, на первый

взгляд, этот документ служит хорошей базой для практического взаимодействия прикаспийских государств в сфере сохранения каспийской экосистемы в условиях расширяющейся добычи нефти и газа. Так ли это на самом деле?

Во-первых, обращает на себя внимание то, что для осуществления сотрудничества по большинству направлений, имеющих приоритетное значение, конвенционных положений недостаточно и требуется разработка специальных протоколов. Это относится к мерам по предотвращению, снижению и контролю загрязнения морской среды Каспийского моря в результате деятельности на его дне, а также загрязнения, вызванного сбросом с судов (под судами в соответствии с Конвенцией имеются в виду суда любого типа, в том числе платформы и другие искусственно сооруженные конструкции в море); к мерам по защите и рациональному использованию биологических ресурсов; к проведению научных исследований, касающихся колебаний уровня моря, проведению оценки воздействия любой планируемой деятельности на морскую среду в трансграничном контексте и др. Такие протоколы до настоящего времени не приняты.

Юридической проработки требуют принципы, ряд терминов и понятий, используемых в Конвенции и имеющих существенное значение для реализации ее положений. Речь идет, например, о принципе принятия мер предосторожности². Его становление связано с осознанием той опасности для природы и в конечном счете для человека, которую таит ограниченность научных данных о последствиях антропогенного воздействия на окружающую среду. В настоящее время принцип предосторожности хорошо известен международному праву. Как известно, на международном уровне он был впервые сформулирован ОЭСР в Декларации Третьей конференции по защите Северного моря (Лондон, 1990 г.). В настоящее время принцип предосторожности широко применяется в контексте защиты морской среды от загрязнения, изменения климата, управления опасными отходами и т.д., в частности в Конвенции о защите Северо-Восточной Атлантики (1992 г.), Монреальском протоколе о веществах, разрушающих озоновый слой (1987 г.), Рамочной конвенции об изменении климата (1992 г.), Конвенции о биологическом разнообразии. В национальных, международно-правовых актах

² Подробнее о принципе предосторожности см., например: Е.Е. Вылегжанина. От решения проблем к их предупреждению: тенденции развития европейского экологического права // Международное право – International law. 2004. № 4.

используются разные словосочетания: принцип предосторожности (precautionary principle)³, осторожный подход (precautionary approach), меры предосторожности (precautionary measures), принцип осторожного подхода. Хотя используемые в международно-правовых актах формулировки различны, однако суть одна и та же: она выражена в принципе 15 Декларации Рио-де-Жанейро. В соответствии с принципом 15 Декларации, в целях «защиты окружающей среды государствами согласно их возможностям широко применяется осторожный подход (the precautionary approach). В тех случаях, когда существует угроза нанесения серьезного или невосполнимого ущерба, нехватка полных научных данных не должна служить причиной отсрочки принятия дорогостоящих мер по прекращению деградации окружающей среды».

В несколько иной форме эта идея выражена и в Конвенции. Согласно ей, принцип предосторожности означает, что при наличии угрозы серьезного или необратимого ущерба для морской среды Каспийского моря ссылки на отсутствие полной научной уверенности не используются в качестве причины для отсрочки экономически эффективных мер по предупреждению подобного ущерба. Для деятельности на Каспии, экосистема которого имеет по существу замкнутый характер, применение этого принципа более чем актуально. Наиболее простой пример – установление нормативов сбросов. Как известно, они должны устанавливаться таким образом, чтобы здоровью человека и окружающей среде не причинялся ущерб (обычно имеется в виду существенный или необратимый). Однако воздействие сбросов на окружающую среду в действительности далеко не всегда можно по ряду причин прогнозировать с достаточной точностью: не всегда ясен кумулятивный эффект в данном регионе, не изучены долговременные последствия для окружающей среды и здоровья человека и др. В случае если имеются лишь отдельные научные данные о том, что какой-либо вид сбросов, даже в незначительном количестве, может быть опасен для здоровья человека, деятельность, приводящая к образованию такого рода выбросов, исходя из принципа предосторожности должна быть в данном

³ Использовано в Договоре о Европейском сообществе (Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community. OJ C 325, 24 December 2002). Русский эквивалент «принцип предосторожности» используется в отечественной юридической литературе. См., например: Право Европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрист, 2002; Копылов М.Н., Мохаммад С.А. Экологическое районирование в международном и внутригосударственном праве. М.: Издательство Российского университета дружбы народов, 2003. С. 115.

регионе запрещена или должен быть изменен технологический процесс. Понятно, что в «каспийском контексте» применение принципа предосторожности подразумевает согласование нормативов сбросов, административные решения, а также финансовые расходы со стороны лиц, занимающихся данной деятельностью. Представляется, что применение принципа предосторожности при осуществлении деятельности на Каспии, далеко не все особенности экосистемы которого хорошо изучены (о чем подробнее будет сказано ниже), требует своего раскрытия (например, в отдельном протоколе). Современному международно-правовому регулированию ресурсопользования известны договоры, в которых содержатся конкретные обязательства государств по применению указанного принципа в определенной сфере сотрудничества. Речь идет, например, о Соглашении 1995 г. об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В Соглашении содержится обязательство государств-участников применять осторожный подход и специальная статья «Применение осторожного подхода», в которой сформулированы сфера и цель его применения – сохранение морских живых ресурсов⁴, управление ими и их использование, с тем чтобы защитить морские живые ресурсы и сохранить морскую среду.

В соответствии с принципом «загрязняющий платит» (известным также как «загрязнитель платит») тот, кто загрязнил окружающую среду, несет расходы, связанные с осуществлением мер по предотвращению, снижению и контролю загрязнения морской среды Каспийского моря. В Конвенции, однако, не содержится положений, определяющих путей реализации этого принципа.

Как известно, этот принцип сформировался в европейском праве. На международном уровне принцип «загрязнитель платит» был сформулирован в 1972 г. в документе ОЭСР⁵: государства-члены пришли к соглашению, что субсидии не должны предоставляться на цели борьбы с загрязнением, эти расходы должны быть возложены на самих «загрязнителей», а в конечном счете – на потребителей. Другими словами, стоимость законодательно установленных мер на борьбу с загрязнением должна быть отражена в стоимости соответствующих товаров или услуг.

⁴ В Соглашении речь идет о трансграничных рыбных запасах и запасах далеко мигрирующих рыб.

⁵ OECD Council Recommendation on Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies с (72) 128 (1972), (1975) 14 ILM 236.

На практике различается два вида реализации указанного принципа. В первом варианте, имеющем на сегодня широкое применение, принцип «загрязнитель платит» применяется путем установления определенного вида налогов и использования части аккумулированных таким образом средств в природоохранных целях. Во втором варианте, получившем развитие недавно, устанавливается ответственность за ущерб окружающей среде, при этом риск возлагается на ту сторону, деятельность которой приводит к такому ущербу.

Как и каким образом – на национальном уровне путем уплаты установленных государством налогов или путем возложения материальной ответственности на компанию, деятельность которой нанесла ущерб морской среде Каспия, или в случаях трансграничного ущерба – реализовывать принцип «загрязняющий платит», в Конвенции не раскрывается.

Последний из перечисленных принципов, касающийся доступности информации о загрязнении морской среды, предусматривает, как уже отмечалось, что стороны должны предоставлять друг другу соответствующую информацию в максимально полном объеме. Однако в Конвенции не определено, какую именно информацию, в какие сроки и каковы параметры максимально полного объема.

Что касается содержания ряда предусмотренных в Конвенции терминов и понятий, то оно не совсем ясно и требует юридической проработки. Речь идет, например, о понятии «наилучшие имеющиеся технологии». Каждый из употребленных здесь терминов должен быть четко определен, и его содержание согласовано всеми государствами – участниками Конвенции. Это одно из ключевых понятий, использование которого влечет за собой многочисленные технические, экономические и правовые последствия. Моделью раскрытия содержания понятия могло бы послужить его определение в документах ЕС, в частности в Директиве о комплексном предотвращении загрязнения окружающей среды от 10 октября 1996 г.⁶ Оно сформулировано очень корректно: это наиболее эффективные и «продвинутые» виды деятельности и методы производства; само их наличие свидетельствует о том, что существуют конкретные технологии, на основе которых можно в принципе определять величины выбросов или сбросов, которые следует предотвращать, или в тех случаях, где это нецелесообразно, сокращать

⁶ EC Directive 96/61 C Concerning Integrated Prevention of Environmental Pollution, OJ L 257.

и таким образом в целом уменьшать вредное воздействие на окружающую среду. Под термином «технологии» подразумеваются как сами технологии, так и то, каким образом сконструированы, построены, работают и демонтируются хозяйственные объекты. «Доступные» (или «имеющиеся в наличии», что представляется более точным) означает те, которые развиты до степени, позволяющей применять их в соответствующей производственной сфере, в экономически и технически приемлемых условиях (включая стоимость и выгоды) и независимо от того, используются ли эти технологии в конкретном государстве – члене Европейского сообщества, до тех пор, пока они разумным образом доступны оператору. «Наилучшие» означает те технологии, которые наиболее эффективно обеспечивают высокий уровень защиты окружающей среды. В Директиве предусматривается обязанность государств-членов обеспечить, чтобы соответствующие органы власти были информированы о развитии таких технологий.

Рассматриваемая нами Конвенция направлена, как следует из ее названия, на защиту морской среды Каспийского моря. Наряду с термином «морская среда», в тексте используются термины «окружающая среда» и «экосистема» Каспийского моря. Ни один из этих терминов в тексте не определен, однако любой из них, согласно и международному, и национальному праву, охватывает не только водную толщу, но и дно. Так, согласно Конвенции о биоразнообразии, «экосистема» означает динамичный комплекс сообществ растений, животных и микроорганизмов, а также их неживой окружающей среды, взаимодействующих как единое функциональное целое. Понятие морской среды раскрыто, например, в Конвенции по защите природной морской среды района Балтийского моря 1992 г. (Хельсинкская конвенция, вступила в силу для России 17 января 2000 г.). В соответствии с этой конвенцией морская среда включает толщу воды и морское дно, а также живые ресурсы и другие формы жизни в море. Компоненты природной среды, как они определены в Федеральном законе об охране окружающей среды от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, включают: землю, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

Рассматриваемая же Конвенция практически не касается вопросов защиты морской среды (или экосистемы) Каспия в результате

антропогенного воздействия на дно и его недра, т.е. при разработке нефтегазовых ресурсов. Этот аспект лишь частично и весьма кратко затронут в ст. 8 «Загрязнение, вызванное деятельностью на дне моря» (разумеется, предусмотрена разработка специального протокола) и ст. 10 «Загрязнение, вызванное сбросом» (в п. 1 речь идет о мерах для предотвращения, снижения и контроля загрязнения морской среды Каспийского моря, вызванного сбросом с судов⁷. Такие меры также должны быть разработаны в протоколах).

Между тем разработка углеводородов на Каспии является причиной все возрастающего негативного воздействия на все компоненты экосистемы, включая поверхность, водную толщу, поверхность дна и его недра. Многие аспекты столь серьезны, что могли бы стать предметом специальных договоренностей прикаспийских государств в целях минимизации риска и для деятельности нефтегазового сектора, и для окружающей среды Каспия. Это касается, в частности, ледового воздействия на морские нефтегазотрубопроводы, что обуславливает завышенный риск их аварий на дне Каспийского моря по сравнению с вариантом транспортировки нефти и газа от месторождения на берег танкерным флотом. За пять лет промышленной эксплуатации морского месторождения «Имени 28 апреля» (Азербайджан) на магистральных трубопроводах суммарной протяженностью около 100 км произошли шесть крупных аварий. По экспертным оценкам, в среднем частота повреждений морских трубопроводов составляет 0,8 аварии на 1000 км в год. Отсюда следует, что строительство и эксплуатация трубопроводов в значительной степени зависит от природных условий. Это тем более справедливо для Северного Каспия, отличающегося небольшими глубинами, что делает происходящие здесь литодинамические процессы особенно подверженными внешним воздействиям, например ледовой абразии и т.п. На безопасность реализации проекта нефте- и/или газопровода могут оказать влияние и другие гидрометеорологические параметры (ветер, волнение, обледенение и т.д.). При этом экспертная оценка природных опасных факторов здесь может оказаться недостаточно точной, поскольку практически отсутствует опыт строительства трубопроводов в обширной мелководной зоне Северного Каспия со сложной ледовой обстановкой, где дрейф льда в районе ледовых участков достигает скоростей 0,1–0,3 м/с.

⁷ В ст. 1 Конвенции «Определение понятий» термин «судно» охватывает также платформы и другие искусственно сооруженные конструкции в море.

Существенное влияние на условия промышленно-хозяйственно-го освоения прибрежных зон и недропользования на дне Каспийского моря оказывают геодинамические процессы, создавая комплекс эколого-геологических рисков, которые необходимо принимать во внимание при разработке планов хозяйственной и иной деятельности (рис 1).

Оценка устойчивости экологической безопасности нефтегазодобывающей деятельности уже не может проводиться без учета глубинных тектонических факторов. Такие понятия, как «активный разлом», «геопатогенная зона», «глубинный карст», «горный удар» или «наведенная сейсмичность», используемые изыскателями и проектировщиками, видимо, скоро будут освоены и юристами, занимающимися проблемами Каспийского моря. В концепции экологической безопасности нефтегазовых разработок на Каспии базисным итоговым документом глубинных исследований является комплексная объемная геолого-геофизическая модель земной коры дна и регулярная количественная оценка ее современных геодинамических характеристик. Главную озабоченность вызывают разломно-блоковая тектоническая структура геосферы дна моря на разномасштабных уровнях, информация о структуре кристаллического фундамента и система скрытых тектонических трещин, пронизывающих всю толщу земной коры дна, включая верхнюю часть осадочного чехла, играющую роль несущего основания и объекта эксплуатации при нефтегазовых разработках. Кроме того, геодинамическую и экологическую обстановку по трассам проектируемых трансрегиональных нефтегазотрубопроводов также следует отнести к факторам опасности, так как даже незначительные нарушения в их эксплуатации в любом из морских секторов Каспия могут привести к непредсказуемым последствиям для каспийской экосистемы. В целях обеспечения экологической безопасности нефтегазодобычи представлялось бы необходимым в приоритетном порядке выделить узлы пересечения разновозрастных разрывных зон на дне моря и ореолы их дробления, участки высокой трещиноватости, водонасыщенности, соляного и глиняного диапиризма, образующие сквозные субвертикальные структуры проницаемости («трубы» дегазации глубинных флюидов) и соответствующие им локальные области (структуры) потенциального геоэкологического риска, каналы возможной миграции флюидов, источники гидротерм и аномалии теплового потока, а также аномально высокие пластовые давления, центры грязевого вулканизма и очаги землетрясений. Региональная активизация геодинамических

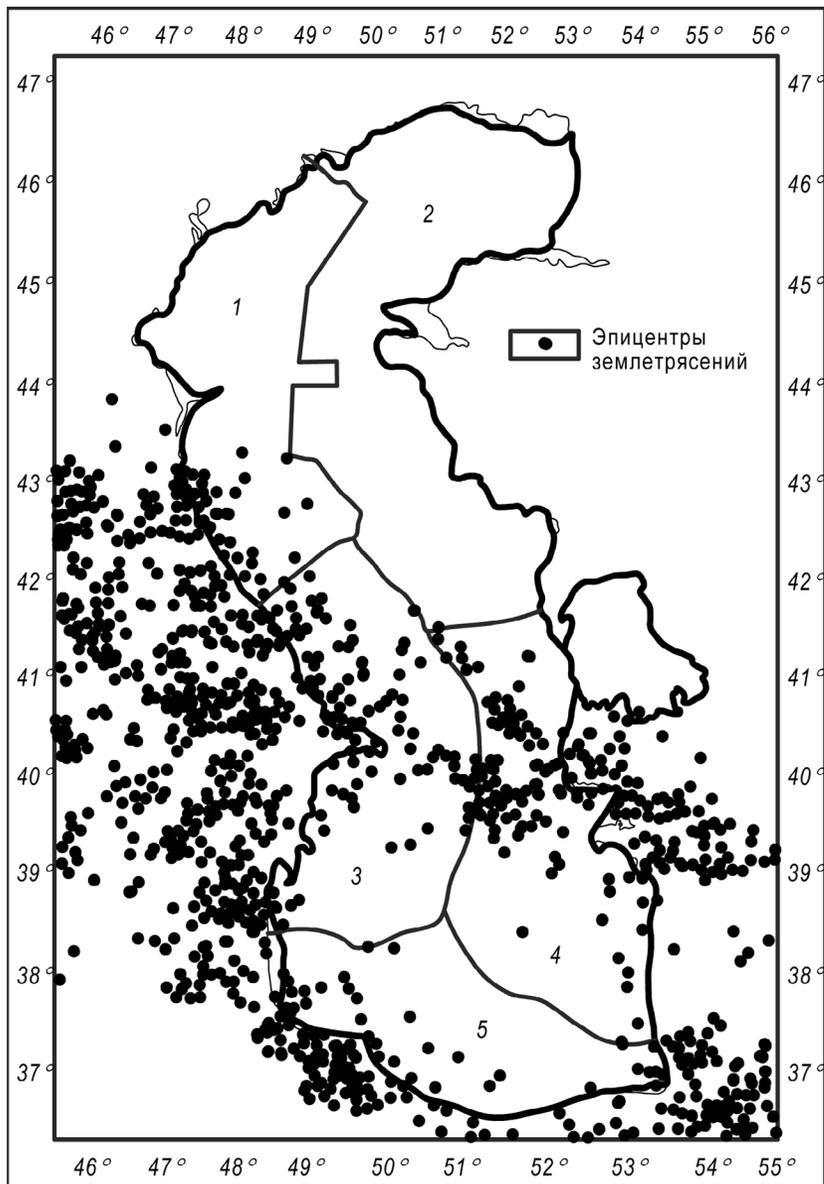


Рис. 1. Тектоническая сейсмичность дна Каспийского моря и Каспийского региона: *a* – эпицентры землетрясений Каспийского моря и прилегающих территорий за период 1895–1999 гг. (Новый каталог сильных землетрясений на территории СССР / Под ред. Н.В. Кондорской и Н.В. Шебалина. М.: Наука, 1977. 535 с.); 1, 2, 3, 4, 5 – предлагаемые сектора, на которые делится дно моря с целью недропользования и «общей воде» между Россией, Казахстаном, Азербайджаном, Туркменистаном и Ираном

процессов на дне моря приводит, с одной стороны, к усилению сейсмичности и оживлению грязевых вулканов, с другой – к повышению пластового порового давления. В результате дегидратации осадочных толщ дна часть объема подземных вод переходит в поверхностный сток. Оценки показывают, что 1 % объема подземной воды, выделившейся при сжатии пород, может привести к подъему уровня моря на 25 метров⁸.

Другим фактором дестабилизации природной среды в результате воздействия именно на дно и его недра при все возрастающих темпах эксплуатации нефтегазового потенциала является изменение геотермального режима. Геотермальный режим дна Каспия тесно связан с угрозой теплового воздействия продуктов выделения скважин нефтегазодобычи на биоту в условиях повышения риска аварий.

В сферу сотрудничества прикаспийских государств, его конвенционной основы могло бы войти геоэкологическое районирование, поскольку большинство месторождений нефти и газа формируются вблизи структур эколого-геологического риска, что может привести к авариям на нефтегазотрубопроводах⁹ и смятию колонн буровых труб при разведке и эксплуатации месторождений на дне моря. Поэтому в связи с расширяющейся хозяйственной деятельностью на дне моря важнейшей задачей обеспечения ее безопасности и сохранения экосистемы Каспия является совместное изучение геоэкологической системы Каспийского моря. Это включает решение следующих задач:

- определение фонового, аномального и критического уровней геодинамического режима;
- комплексная оценка геологического состояния Каспийского бассейна и районирования территории дна моря по сейсмологическим и инженерногеологическим условиям;
- разработка мер по предотвращению ущерба от опасных геологических процессов и неконтролируемой эксплуатации нефтегазовых месторождений;

⁸ Солодилов Л.Н., Коновалов Ю.Р. Концепция геологической безопасности Каспийского бассейна в связи с развитием инфраструктуры ТЭК. Прогноз и контроль геодинамической и экологической обстановки в регионе Каспийского моря в связи с развитием нефтегазового комплекса. Материалы Международного научно-организационного семинара по программе «Геоэкокаспий-Нефть» // Ред. Д.Л. Федоров, Л.Н. Солодилов, С.В. Клубов. М.: Научный мир, 2000. С. 15–24 (см. стр. 21).

⁹ Экологический риск от магистральных газопроводов / В кн.: Башкин В.Н. Экологические риски: расчёт управление, страхование. М.: Высшая школа, 2007. С. 253–266.

- разработка геодинамической модели контроля за экстремальными колебаниями уровня Каспийского моря;
- исследование природно-техногенных факторов, влияющих на экологическую безопасность Каспийского моря, и создание модели устойчивого развития экосистемы Каспийского региона;
- разработка согласованных требований к проектированию защитных мероприятий для объектов ТЭК, подверженных экологическому риску;
- сотрудничество в осуществлении приборного контроля за медленными и быстрыми сейсмическими воздействиями по тектоническим активным разломам, сейсмическими воздействиями и экзогенной геодинамикой осадочных толщ в целях обеспечения безопасности при эксплуатации нефтегазовых месторождений и нефтегазотрубопроводов на Каспии.

Здесь уместно отметить, что в связи с ростом объемов предстоящих нефтяных операций на дне Каспийского моря, строительством крупных объектов морской и наземной инфраструктуры нефтедобычи, а также предполагаемыми отборами из недр дна углеводородов ТНК «Лукойл», «Казахстанкаспийшельф» и др. начали финансировать тематику по проблемам техногенного воздействия на недра.

Помимо того что многие важнейшие аспекты сохранения каспийской экосистемы и обеспечения безопасности нефтегазодобычи остались за рамками Конвенции, эффективное выполнение ряда имеющихся в ней положений возможно лишь при согласовании правовых подходов прикаспийских государств. Это касается, например, намерения минимизировать риски при осуществлении опасной деятельности. Речь об этом идет в ст. 13: «Договаривающиеся Стороны соглашаются проводить оценку воздействия на морскую среду опасных видов деятельности и реализовывать меры по снижению рисков». Реализация данного положения требует, как минимум, согласования процедур оценки воздействия, перечня опасных видов деятельности и разработанную правовую концепцию риска. Что касается отечественного права, то оценка воздействия существует на уровне министерской инструкции¹⁰, ни в одном из международных многосторонних договоров, касающихся этой процедуры¹¹, Россия не участвует; определение риска

¹⁰ Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (приказ № 372 от 16.05.2000).

¹¹ Имеются в виду: Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.; Протокол к ней о стратегической экологической оценке

содержится в упомянутом Законе об охране окружающей среды¹², но не относится к числу разработанных правовых понятий. Опасные виды деятельности определены в приложении к Закону о промышленной безопасности опасных производственных объектов 1997 г. Из пяти позиций, составляющих содержание этого приложения, прямое отношение к недропользованию имеет одна весьма общая формулировка: горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях. В других прикаспийских государствах указанные правовые понятия также не относятся к числу разработанных¹³.

Между тем доминирующей тенденцией развития правового регулирования в сфере природопользования является, как представляется, возрастающее и усиливающееся взаимовлияние норм международного и национального права. В этом смысле появился даже термин «глобальное экологическое право». В частности, концепция «глобализации» экологического права сформулирована американским профессором Робертом Персивалем¹⁴. Отношение к самому термину «глобализация» может быть неоднозначным, однако, в сущности, эту концепцию можно рассматривать как отражение в праве идеи о ноосфере, высказанной несколько десятилетий назад русским ученым В.И. Вернадским.

Для прикаспийских же государств в целом характерны: правовая несогласованность ресурсного предпринимательства, а также в целом невысокое качество выработанных международно-правовых механизмов гармонизации интересов ресурсопользования и сохранения окружающей среды.

Оценивая в целом Рамочную конвенцию по защите морской среды Каспийского моря, многие положения которой требуют своего дальнейшего развития, в том числе в дополнительных протоколах, можно

2003 г.; Орхусская конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г.

¹² Экологический риск – вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

¹³ См., например: Legal, Regulatory and Institutional Measures for the Protection and Sustainable Management of the Caspian Sea Ecosystem in the Riparian States. Caspian Environmental Programme, 2001.

¹⁴ См.: Robert V. Percival. The Evolution of Global Environmental Law. Fifth International Conference on International Environmental Law. 8–9 December 2007, New Delhi.

сказать, что этот международно-правовой акт имеет большой потенциал для совершенствования международно-правового режима Каспийского моря. Данная конвенция – это, по существу, первый многосторонний договор, направленный на сохранение экосистемы Каспия, и именно его положения должны приоритетно исполняться всеми прикаспийскими государствами, в том числе при разработке минеральных ресурсов несколькими операторами разной национальности, а также при освоении и эксплуатации трансграничных месторождений.

Библиографический список

Арбатов А.А., Войтоловский Г.К., Вылегжанин А.Н. и др. Море проблем. –М.: СОПС, 2001.

Башкин В.Н.. Экологические риски: расчёт управление, страхование. –М.: Высшая школа, 2007.

Вылегжанин Е.Е. От решения проблем к их предупреждению: тенденции развития европейского экологического права. Журнал «Международное право - International law» - 2004, № 4.

Копылов М.Н., Мохаммад С.А.. Экологическое районирование в международном и внутригосударственном праве. М. : Издательство Российского университета дружбы народов. 2003.

Международно-правовые основы недропользования // Отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М.: Норма, 2007.

Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (№ 372 от 16.05.2000).

«Право Европейского Союза»// Под ред. С.Ю. Кашкина –М.; 2002.

Солодилов Л.Н., Коновалов Ю.Р. Концепция геологической безопасности Каспийского бассейна в связи с развитием инфраструктуры ТЭК. Прогноз и контроль геодинамической и экологической обстановок в регионе Каспийского моря в связи с развитием нефтегазового комплекса. Материалы Международного научно-организационного семинара по программе «Геоэкокаспий-Нефть» // Ред. Д.Л. Федоров, Л.Н. Солодилов, С.В. Клубов. – М.: Научный мир, 2000.

«Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community. OJ C 325, 24 December 2002.

EC Directive 96/61 C Concerning Integrated Prevention of Environmental Pollution, OJ L 257.

Legal, Regulatory and Institutional Measures for the Protection and Sustainable Management of the Caspian Sea Ecosystem in the Riparian States. Caspian Environmental Programme, 2001.

OECD Council Recommendation on Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies c(72)128 (1972), (1975) 14 ILM 236.

Robert V.Percival. The Evolution of Global Environmental Law. Fifth International Conference on International Environmental Law. 8-9 December 2007, New Delhi.

International Law and Protection of the Caspian Ecosystem (Summary)

*Elena E. Vylegzhanina**

*Dmitriy N. Panasenko***

An overwhelming international legal act on the status of the Caspian is developed now by the Caspian States. One of the provisions already agreed upon provides for the responsibility of these States for conservation of all the values of the sea for the present and future generations. Main approaches for protection of the sea are formulated in the Frame Convention on the protection of the Caspian environment, developed by States, mostly commercially interested in exploitation of the oil and gas resources of the Caspian Sea. However, it is the oil and gas activity that makes the gravest negative impact on the environment in general, as well as on the sea bottom itself, provoking intensification of the tectonics. This is the factor that makes the adverse influence on the oil and gas facilities increasing the geo-ecological risks. Integrated management of Caspian resources, taking into consideration all geo and ecological particularities of the region, seems a perspective field of cooperation of the Caspian States.

Key words: Frame Convention on the protection of the Caspian environment; ecosystem; mineral resources; bottom of the sea; tectonics.

* Elena E. Vylegzhanina - Doctor of Laws, professor of the Chair of Energy law, MGIMO-University MFA Russia. ele35na@rambler.ru.

** Dmitriy N. Panasenko - staff member of the Russian Fund of Federal Property, Astrakhan branch