

Международно-правовые источники сохранения водных биоресурсов Каспийского моря

Лебедев А. С.* , Гинойан А. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; * lebedev-as@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена анализу международно-правовых источников сохранения водных биоресурсов Каспийского моря. Ввиду интенсивного освоения нефтяных и газовых месторождений Каспийского моря, браконьерства и изменения уровня моря возникла необходимость в создании международно-правовых механизмов защиты его флоры и фауны. Более 25 лет Россия, Иран, Азербайджан, Казахстан и Туркменистан работали над этими механизмами. Их деятельность в этом направлении осложнялась различиями в понимании правового статуса Каспийского моря. Но даже в таких условиях Прикаспийским государствам удалось достичь взаимопонимания по ключевым моментам сохранения водных биоресурсов Каспийского моря.

Ключевые слова: Каспийское море, биоресурсы, флора и фауна, защита, Прикаспийские государства

International Legal Sources of Aquatic Bioresources Safety in the Caspian Sea

Alexandr S. Lebedev*, Arman A. Ginoyan

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management), Saint-Petersburg, Russian Federation; * lebedev-as@ranepa.ru

ABSTRACT

The present article analyzes international legal sources of aquatic bioresources safety in the Caspian Sea. Because of intensive development of oil and gas fields in the Caspian Sea, poaching and sea level change there was a need of international legal mechanisms as for the protection of its flora and fauna implementation. More than for 25 years Russia, Iran, Azerbaijan, Kazakhstan and Turkmenistan have worked over these mechanisms. Their activity in this field is complicated by differences in understanding of legal status of the Caspian Sea. But even in such conditions Caspian states have reached understanding concerning key moments of aquatic bioresources in the Caspian Sea.

Keywords: Caspian Sea, bioresources, flora and fauna, safety, Caspian states

Как самый крупный бессточный, внутриконтинентальный водоем в мире Каспийское море представляет интерес не только с точки зрения наличия крупных нефтяных и газовых месторождений, сопоставимых с Персидским заливом. Это также и уникальная по морской флоре и фауне экологическая система, формировавшаяся на протяжении миллионов лет в замкнутом пространстве. Каспийское море является домом для 87 видов микрофитов, более 150 видов и подвидов рыб, в числе которых шесть осетровых. Среди млекопитающих здесь обитает каспийский тюлень. Более чем столетнее освоение территорий Каспия не могло не сказаться на экологической обстановке региона. Разведка и активная добыча полезных ископаемых стали причиной увеличения всевозможных природно-техногенных процессов, что, безусловно, отражается и на состоянии водных биоресурсов. Неуклонной деградации представителей флоры и фауны способствуют явления, такие как: браконьерство, выбросы углеводородов, хлорных органических соединений и тяжелых металлов, изменение уровня моря. По утверждению В. П. Гаврилова, конечным результатом загрязнения Каспийского моря и неразумного хозяйствования является общее резкое снижение среднегодовых уловов рыбы [2, с. 43]. Естественно, чем интенсивнее осваиваются нефтяные и газовые месторождения Каспийского моря, тем острее стоит проблема сохранения уникальной природной среды региона, представляющей собой достояние не только Прикаспийских государств, но и всего мирового сообщества в целом.

В течение нескольких веков и вплоть до 90-х гг. прошлого столетия Каспийское море было предметом ведения двух государств — России и Ирана. Взаимоотношения по его хозяйственному освоению в разные времена основывались на Петербургском (1723), Рештском (1729), Гюлистанском (1813), Туркманчайском (1828) договорах. В первые послереволюционные годы существования молодой советской республики правовой основой для деятельности в акватории Каспийского моря служил подписанный в 1921 г. договор РСФСР с Персией, дважды пересмотренный до начала Великой Отечественной войны. В частности, согласно Договору о торговле и мореплавании в Каспийском море от 25 марта 1940 г., устанавливался определенный режим, в отношении пошлин, налогов, складирования товаров под таможенным контролем [3]. Судходство оставалось свободным и для Советского Союза, и для Ирана, за исключением десятимильных национальных рыболовных зон. Документом, однако, не регулировалось все, что касалось разграничения морского дна и недропользования, военной деятельности, охраны природной среды. Так, вопрос защиты флоры и фауны в подконтрольной северной части Каспийского моря Советский Союз решил путем придания ей Постановлением Совета Министров РСФСР от 31.01.1975 № 78 «Об объявлении заповедной зоны в северной части Каспийского моря» статуса заповедника. Здесь запрещалась любая деятельность по загрязнению морской среды, прилегающих рек, их берегов и пойм, а также применению в сельском и лесном хозяйстве вредных для рыбы и других водных организмов ядохимикатов [5]. Постановлением же Совета Министров СССР от 23.09.1968 № 759 «О мерах по предотвращению загрязнения Каспийского моря» устанавливался запрет на ввод в эксплуатацию нефтяных скважин без проведения эффективных мероприятий, исключающих загрязнение Каспийского моря нефтью [6]. В целом же, несмотря на отсутствие договоренностей по множеству важнейших вопросов, одним из которых являлась защита окружающей среды, Советскому Союзу совместно с Ираном удавалось довольно эффективно сотрудничать на Каспии. Ситуация поменялась после 1991 г.

Вследствие распада Советского Союза в регионе Каспия образовалось пять акторов международных отношений. Казахстан, Туркмения и Азербайджан, опираясь на положения Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991 г., предъявили свои права на ведение хозяйственной деятельности в Каспийском море. При этом желания Прикаспийских государств теперь выходили за рамки только лишь общего пользования морским пространством. Все они ставили своей задачей раздел морского дна с целью дальнейшей разработки полезных ископаемых, для чего необходимо было определиться с границами. Иначе говоря, «прописать» правовой статус Каспийского моря. И несмотря на признание всеми Прикаспийскими странами необходимости принятия незамедлительных шагов по сохранению водных биоресурсов и решению экологических проблем Каспия, все попытки дальнейшего международного сотрудничества в этой области не имели особого успеха из-за разногласий по вопросам его правового статуса [9, с. 58]. Так или иначе, международно-правовые механизмы сохранения водных биоресурсов Каспийского моря прорабатывались.

С 1992 г. совместными усилиями Прикаспийских государств велась деятельность по разработке проекта соглашения, которое, с одной стороны, определяло бы правовой режим Каспийского моря, а с другой — формулировало бы правовую основу для проведения исследований его подводного мира. Кроме этого предполагалось ввести квотирование на вылов рыбы. Исключения составляли осетровые, чей вылов разрешался бы только Ирану и то традиционным способом вблизи его побережья. Проект так и остался не осуществленным. На большее, чем создание межгосударственной Комиссии по водным биологическим ресурсам Каспийского моря, Прикаспийские государства в то время не готовы были пойти.

С принятием Россией, Казахстаном, Туркменией, Азербайджаном и Ираном Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря от 4 ноября 2003 г. (Далее — Тегеранская конвенция) отсчитывается новый этап в развитии международных правовых механизмов сохранения его водных биоресурсов. Документ охватывает не только вопросы сохранения, защиты и восстановления биологических ресурсов в условиях ухудшения состояния морской среды и колебания уровня моря, но и закладывает правовую основу для осуществления такого взаимодействия на международном уровне. Само понятие «защита», которое приводится в Тегеранской конвенции, трактуется достаточно широко — и как создание препятствий на пути загрязнения водоема, и как сохранение, восстановление, устойчивое и рациональное использование биологических ресурсов [10]. Важно отметить, что Тегеранской конвенцией закрепляются положения о совместном устранении последствий катастроф и аварий, возникающих в результате антропогенной деятельности человека (ст. 13), и о развитии и повышении потенциала биологических ресурсов, о поддержании и восстановлении морских видов Каспийского моря (п. 1 ст. 14). В соответствии с разделом VI Тегеранской конвенции учреждается специализированный наднациональный орган, Конференция Договаривающихся сторон, для дальнейшей координации действий в сфере защиты морской среды Каспийского моря.

К сфере деятельности Конференции сторон Тегеранской конвенции, располагающейся в Женеве (Швейцария), относится: выявление конкретных угроз биологическому разнообразию Каспийского моря и определение факторов, им способствующих, оценка воздействия на окружающую среду инцидентов, вызванных антропогенной и, прежде всего, нефтедобывающей деятельностью, разработка и принятие актов в части, касающейся охраны окружающей среды и защиты флоры и фауны Каспийского моря. Одним из таких актов является Протокол о сохранении биологического разнообразия от 30 мая 2014 г. (Далее — Ашхабадский протокол). Данный международно-правовой акт исходит из обязательности ведения реестров, находящихся под угрозой исчезновения представителей флоры и фауны Каспийского моря. Кроме этого, в нем говорится о необходимости контроля и даже запрета преднамеренного отлова и любой деятельности, приводящей к деградации фауны, особенно в период размножения, инкубации, спячки или миграции. За теми видами, которые находятся под угрозой исчезновения, следует установить постоянный мониторинг с использованием возможностей международного сотрудничества и обмена информацией о мерах, принимаемых для сохранения их популяции. В обязательство каждого Прикаспийского государства входит разработка как на региональном, так и национальном уровнях планов действий по сохранению и восстановлению видов. Отдельным разделом поднимается тема охраны и сохранения охраняемых районов.

Так, в Ашхабадском протоколе присутствует понятие «охраняемый район» как некоторая географически обозначенная территория, которая выделяется, регулируется и используется для достижения конкретных природоохранных целей [7]. На все Прикаспийские государства в соответствии с п. 1 ст. 11 Протокола распространяется обязательство по ведению списков территорий, для присвоения которым статуса охраняемых районов служат основания, указанные в п. 1 ст. 9 Протокола. При этом с момента присвоения такого статуса на охраняемой территории вводится запрет на любое захоронение и размещение отходов, способное нанести вред целостности ее экосистемы. Проход судов, их постановка на рейд, а также строительные и изыскательские работы, научно-исследовательская деятельность строго регламентируются. Наконец, в охраняемых районах регулируется рыболовство, охота, отлов животных и сбор растений, как и интродукция и реинтродукция видов растений и животных, включая виды, не присущие охраняемой местности.

В итоговом документе II Каспийского саммита, проходившего в 2007 г. в Тегеране, пятью государствами был подтвержден курс на сотрудничество в решении вопросов защиты биологического разнообразия Каспийского моря на принципах Тегеранской конвенции. Нововведением стало то, что координация национальной природоохранной деятельности в регионе Каспия

дополнялась взаимодействием с международными природоохранными организациями. Общеизвестно, что к тому времени положения Конвенции СИТЕС распространились на акваторию Каспийского моря вследствие внесения осетровых видов рыб в приложения I и II к ней. Также в регионе активизировали свою работу ряд международных универсальных и региональных организаций, таких как: Международный союз охраны природы (МСОП), Комиссия по выживанию видов при Международном союзе по охране природы (SSC), специальная группа по осетровым МСОП (SSG) и другие [1, с. 113].

Дискуссия по формированию международно-правовых механизмов защиты водных биоресурсов Каспийского моря приобрела новый импульс после подписания в 2014 г. Соглашения о сохранении и рациональном использовании водных биологических ресурсов Каспийского моря (Далее — Соглашение). Отличительной особенностью данного документа является то, что в нем всецело акцентируется внимание на вопросах защиты морской флоры и фауны. В частности, вводится такое понятие, как «совместные водные биологические ресурсы», куда относятся, прежде всего, осетровые виды рыб, кильки и тюлени. Основой для сотрудничества государств (ст. 4 Соглашения) выступает не только приоритет сохранения водных биологических ресурсов Каспийского моря перед их коммерческим использованием, но и сохранение его экологической системы и биологического разнообразия морской среды. Соглашение настаивает на необходимости ведения такой деятельности с применением научных исследований и общепринятых научных правил регулирования промысла и сохранения водных биологических ресурсов. В отношении вылова осетровых прямого запрета не устанавливается, но оговаривается, что такой промысел возможен только в обозначенных специальной комиссией реках, устьях и морских районах (ст. 7 Соглашения).

Для достижения целей по защите водного биологического разнообразия Каспийского моря создается специализированная комиссия, в состав которой входят по два представителя от каждого Прикаспийского государства. В ее полномочия входит [8]:

- координация деятельности по сохранению, воспроизводству, рациональному использованию совместных биологических ресурсов;
- внесение изменений в перечень видов совместных водных биологических ресурсов;
- ежегодное определение общих допустимых уловов совместных водных биологических ресурсов и распределение их на национальные квоты;
- установление критериев распределения общего допустимого улова совместных водных биологических ресурсов на национальные квоты;
- согласование объемов вылова осетровых видов рыб;
- регулирование промысла и сохранения совместных водных биологических ресурсов;
- утверждение правил рыболовства в отношении совместных водных биологических ресурсов;
- разработка и утверждение необходимых программ и проектов по охране редких и находящихся под угрозой исчезновения видов совместных водных биологических ресурсов.

Последним документом, формирующим текущую международную правовую основу охраны водных биоресурсов Каспия, является Конвенция о правовом статусе Каспийского моря, принятая на V Каспийском саммите в 2018 г. В ней стороны обязуются путем принятия самостоятельных или совместных мер сохранять биологическое разнообразие флоры и фауны Каспийского моря, достигая благодаря сотрудничеству их восстановления, устойчивого и рационального использования [4].

Подводя итог, отметим, что деятельность Прикаспийских стран по разработке и унификации правовых механизмов сохранения биологического разнообразия Каспийского моря ведется более чем 25 лет. За это время сформировалась достаточно прочная международная правовая основа. Она включает в себя ряд фундаментальных международно-правовых актов, таких как: Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря и Ашхабадский протокол к ней, Соглашение о сохранении и рациональном использовании водных биологических ресурсов Каспийского моря, Конвенция о правовом статусе Каспийского моря. И если в последнее десятилетие прошлого столетия работа над выработкой правовых механизмов защиты флоры и фауны Каспийского моря осложнялась общим стремлением государств Каспийского региона закрепить территориальные претензии на пользование водоемом, то в начале 2000-х удалось существенно продвинуться именно в вопросе природоохранной деятельности.

Уже в Тегеранской конвенции, помимо экологии, отдельный раздел посвящается защите, сохранению и восстановлению морской среды Каспийского моря, хотя и отсутствует необходимая

терминологическая база, за исключением понятия «инвазивных видов-вселенцев». Отличительной особенностью Соглашения о сохранении и рациональном использовании водных биологических ресурсов Каспийского моря является то, что оно всецело посвящено охране биологического разнообразия Каспийского моря. В нем терминологическая база в части, касающейся природоохранной деятельности, дополняется такими понятиями, как: «водные биологические ресурсы», «вылов», «промысел» и т. д. Если в Тегеранской конвенции декларируются намерения о необходимости защиты флоры и фауны Каспийского моря, то в Соглашении определяются конкретные шаги для достижения этой цели, которые подкрепляются положениями Ашхабадского протокола. В том числе Ашхабадский протокол восполняет недостающие пробелы правовой основы природоохранной деятельности в регионе Каспия, отдельно прописываются практические действия по охране и сохранению видов, вводится понятие «охраняемого района», а также ряд других моментов, сопутствующих природоохранной деятельности. Безусловно, присутствуют и недостатки.

Например, все вышеупомянутые документы в вопросе защиты биологического разнообразия Каспийского моря исходят из «экономического значения промысла водных биологических ресурсов Каспийского моря». В дополнение к этому и Тегеранской конвенцией, и Соглашением 2014 г. устанавливаются наднациональные органы в области применения данных документов. В чем смысл наличия множества международных контролируемых инстанций, дублирующих друг друга, для целей защиты природы Каспийского моря остается дискуссионным. Также в обозначенных выше правовых актах превалирует тема защиты осетровых рыб по отношению к другим обитателям, находящимся под угрозой вымирания. Это и каспийский тюлень, и толстопалый речной рак. Возможно, все дело именно в коммерческой ценности осетровых рыб. Но даже если мы говорим об осетровых рыбах, то, например, в п. 3 ст. 8 Соглашения стоило бы детализировать, какие именно организации уполномочены на вылов осетровых для целей научных исследований и как должны проводиться такие исследования. Наконец, непонятно, какие меры вправе предпринимать государства в борьбе с незаконным и нерегулируемым промыслом водных биологических ресурсов. Безусловно, международная правовая основа природоохранной деятельности в регионе Каспийского моря сложилась. Однако она требует дальнейших проработок.

Литература

1. Вилкова О. Ю., Глубоковский М. К. Сохранение осетровых рыб Каспия: международное сотрудничество // Труды ВНИРО. 2018. Т. 174. С. 112–126.
2. Гаврилов В. П. Экологические проблемы Каспийского моря // Труды РГУ Нефти и газа им. И. М. Губкина. 2011. № 4 (265). С. 37–45.
3. Договор о торговле и мореплавании между Союзом Советских Социалистических Республик и Ираном от 25.03.1940 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901861932> (дата обращения: 22.07.09).
4. Конвенция о правовом статусе Каспийского моря от 12.08.2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5328> (дата обращения: 22.07.09).
5. Постановление Совета Министров РСФСР от 31.01.1975 № 78 «Об объявлении заповедной зоны в северной части Каспийского моря» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901904787> (дата обращения: 22.07.09).
6. Постановление Совета Министров СССР от 23.09.1968 № 759 «О мерах по предотвращению загрязнения Каспийского моря» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=37660#026225669415142105> (дата обращения: 22.07.09).
7. Протокол о сохранении биологического разнообразия к Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря (Ашхабадский протокол) от 30.05.2014 [Электронный ресурс]. URL: http://www.tehranconvention.org/IMG/pdf/Protocol_on_Conservation_of_Biological_D (дата обращения: 22.07.09).
8. Соглашение о сохранении и рациональном использовании водных биологических ресурсов Каспийского моря от 29.09.2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420356911> (дата обращения: 22.07.09).
9. Столовый Д. Э. Международное сотрудничество в области сохранения водных биоресурсов Каспийского моря // Вестник АГТУ. Серия: Рыбное хозяйство. 2011. № 2. С. 56–62.
10. Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря от 04.11.2003 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420383107> (дата обращения: 22.07.09).

Об авторах:

Лебедев Александр Сергеевич, доцент кафедры международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук, доцент; lebedev-as@ranepa.ru

Гиноян Арман Арамович, магистрант кафедры международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); grafarman@bk.ru

About the authors:

Alexandr S. Lebedev, Associate Professor of the Chair of International and Humanitarian Law of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Sciences; lebedev-as@ranepa.ru

Arman A. Ginoyan, Master Student of the Chair of International and Humanitarian Law of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); grafarman@bk.ru