

Рамочная Конвенция по защите морской среды Каспийского моря - гарант обеспечения экологической безопасности на Каспии. Как этого добиться?

Алексей Книжников,
Crude Accountability,
aknizhnikov@mail.ru

ноябрь 2004 г.

Введение.

На последнем саммите прикаспийских государств, который состоялся в апреле 2002 в Ашхабаде, все страны региона в очередной раз согласились с необходимостью раздела каспийского дна и его ресурсов, сохраняя при этом в общем (многостороннем) пользовании водную толщу.

Общее использование водоема означает в том числе и общие подходы и усилия в области охраны окружающей среды на Каспии. Демонстрируя такое понимание, в ноябре 2003 года пять прикаспийских стран подписали Рамочную Конвенцию по защите морской среды Каспийского моря (далее Тегеранская Конвенция - ТК). Именно этот региональный законодательный акт в перспективе должен обеспечить эффективные природоохранные решения и действия и в частности ввести необходимые **единые** стандарты и ограничения для природопользователей в Каспийском регионе.

Для того чтобы Тегеранская конвенция действительно стала гарантом обеспечения экологической безопасности и катализатором регионального природоохранного сотрудничества на Каспии необходимо, на взгляд рабочей группы неправительственных организаций по ТК, как минимум следующие первоочередные меры:

- Создание и внедрение региональной Программы по экологическому мониторингу под эгидой ТК;
- Развитие приложений к ТК, которые бы регулировали создание системы особо чувствительных зон и общекаспийского списка красно книжных видов;
- Организация общекаспийского переговорного процесса по разработке и внедрению стандартов и нормативов, регулирующих деятельность нефтяных компаний на Каспии в качестве **превентивных мер** для обеспечения экологической безопасности;
- Вовлечение общественности во все переговорные процессы по ТК в соответствии с нормами международного права.

Развитие Протоколов и Приложений к Тегеранской Конвенции – с чего начать?

На встрече Сторон ТК в Тегеране (июль 2004), были приняты Рекомендации по дальнейшему развитию Тегеранской Конвенции (http://www.caspwatch.ru/tnc/tc/2004/Recommendations_ru.zip), в том числе и в части развития Протоколов к ней. Участники заседания обратились к Временному Секретариату с просьбой начать разработку следующих Протоколов: по биоразнообразию, по наземным источникам загрязнения, по ОВОС в трансграничном контексте. Также было рекомендовано

распространить текст Протокола по региональному сотрудничеству в чрезвычайных ситуациях, для того, чтобы страны подготовились к подписанию этого протокола на первом заседании Конференции Сторон. Отмечая важность того или иного из вышеуказанных протоколов, мы считаем, что такое ранжирование приоритетов по развитию Протоколов продолжает носить несколько бессистемный характер.

Мы, экологи, понимаем, что важнейшим условием принятия адекватных и эффективных решений по охране окружающей среды и региональному устойчивому развитию является наличие комплексной (междисциплинарной) системы экологического мониторинга, подразумевающей проведение систематических наблюдений за состоянием **ОС всей** экосистемы Каспийского моря, обработку и интерпретацию полученных данных для прогноза развития событий и оценки воздействий и рисков. Оценка состояния морской среды какого-либо района не может претендовать на полноту и объективность, если она не основывается на оценке состояния морской среды Каспийского моря в целом.

Общественные организации в силу своих возможностей участвуют в развитии региональной системы мониторинга на Каспии, но такая работа не под силу общественности в одиночку. Основополагающую роль мониторинга в вопросах ООС понимают и многие природопользователи, в том числе и нефтяные компании и затрачивают огромные усилия и средства для поведения своего промышленного (ведомственного) мониторинга. Но и тут проблемы: цели этого мониторинга – узковедомственные, а объективность данных не может быть проверена независимым способом. Нужна такая **региональная система** мониторинга физических, химических и биологических процессов, которая базировалась бы на национальных государственных системах мониторинга и интегрировала бы в себя и данные других систем мониторинга (общественного, ведомственного) и при этом имела стабильное финансирование из региональных источников.

Мы предлагаем направить усилия Сторон Конвенции на первоочередное развитие общих региональных подходов по созданию программы экологического мониторинга Каспийского моря. В рамках такой программа должна быть создана единая база исходных данных о состоянии и динамике природных объектов и процессов на Каспии, а также об антропогенных источниках воздействия на них. Должен быть обеспечен свободный, в том числе посредством возможностей Интернет, доступ к этим данным.

Очевидно, что для выполнения такой программы требуется скорейшее подписание соответствующих Соглашений между прикаспийскими странами, в частности Соглашения в области гидрометеорологии и мониторинга природной среды Каспийского моря. Как только такое соглашение будет подписано, получит дальнейшее развитие программа КАСПАС (*Комплексная программа по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды в регионе Каспийского моря*), которая уже начала выполняться. Она, в частности, предусматривает переоборудование химических лабораторий подразделений мониторинга прикаспийских государств, гармонизацию процедур отбора и анализа проб, воды и донных отложений, разработку юридических норм, форматов и технологий регионального обмена данными мониторинга, подготовку бюллетеней загрязнения моря в целом на основе данных, предоставляемых НГМС прикаспийских стран.

Следует отметить, что в мире уже разработаны и другие эффективные механизмы по региональному мониторингу, положения которых также можно использовать в деле развития системы мониторинга на Каспии. Например, Протокол к Орхуской конвенции о регистрах выбросов/сбросов и переносе загрязняющих веществ, который подписали 36 стран на конференции "Окружающая среда для Европы" в Киеве в мае 2003 г. В соответствии с требованиями этого Протокола промышленные предприятия должны ежегодно предоставлять сведения по 86-ти загрязняющим веществам. И хотя три прикаспийские страны: АР, РК и Туркменистан являются сторонами Орхуской конвенции, ни одна из прикаспийских стран не подписала этот протокол. Если наши страны подпишут этот протокол, то тем самым будет запущен наиболее прогрессивный из существующих сейчас в мире механизмов контроля за сбросами и выбросами загрязняющих веществ в ОС.

Более чем актуально для Каспийского региона и принятие решения о создании региональной системы аэрокосмического мониторинга за нефтяными разливами по типу тех, что приняты как приложения к конвенциям ХЕЛКОМ (Балтика) и ОСПАР (Северное море).

Существует также реальная возможность возродить хорошо зарекомендовавшую себя на Каспии в советское время систему регионального биологического (орнитологического) мониторинга на водно-болотных угодьях. И это только некоторые примеры, по которым можно быстро достичь прогресса в деле организации региональной системы мониторинга.

Региональный подход к системе особо «чувствительных» зон и ООПТ и создание общекаспийского списка красно книжных видов

Другим, первостепенной важности направлением для развития ТК, является выделение на Каспии особо чувствительных зон (или участков) по критериям сохранения биоразнообразия и рекреационного потенциала. Такие зоны должны стать с одной стороны ядрами по организации мониторинга, а с другой стороны иметь максимальную защиту от негативного антропогенного воздействия. Можно использовать уже существующий международный опыт, например, на Балтике по разработке соответствующего приложения к Конвенции. Начать нужно с того, чтобы создать регламент по выделению таких зон (критерии и т.п.) и набор ограничений для природопользователей. Часть работы уже у нас выполнена, т.к. на Каспии существует система национальных ООПТ, которые и являются одной из составных частей «чувствительных» зон. При развитии такого приложения (или нового Протокола) к ТК нужно также использовать опыт существующих нормативов и механизмов по защите водно-болотных угодий и путей миграции птиц, защите красно книжных видов, а также существующие охраняемые зоны для жизненного цикла важнейших каспийских видов фауны и флоры, в первую очередь осетровых. Общественная рабочая группа по сохранению каспийских водно-болотных угодий, в которую входят около 15 специалистов-экологов из всех прикаспийских стран, недавно обратилась с инициативой создания Списка редких видов Каспийского региона, для того чтобы в дальнейшем придать этому списку официальный статус под эгидой Тегеранской конвенции.

Важно особо выделить вопрос о заповедной зоне Северного Каспия. Соответствующее законодательство по сохранению Сев. Каспия было создано при СССР, еще в 1975 г., но затем оно претерпело опасную модернизацию в 90-ые годы, скажем прямо, вызывающую до сих пор протест у многих экологов и юристов. Например, участники Бакинской конференции НПО в 1999 г. приняли Декларацию, один из пунктов которой гласит: *«Необходимо восстановить заповедный статус на северном Каспии (т.е. запрет на геологическое изучение, разведку и добычу углеводородного сырья) и не допускать его изменения до проведения трансграничной экологической экспертизы»*). В последние годы страсти по проблеме правового регулирования ООС на Сев. Каспии не утихают. Казахстан сейчас вновь пересматривает это законодательство, а в РФ так и нет однозначного мнения о право применении этого законодательства в условиях современного российского Закона об ООС.

Для адекватного разрешения проблемы правового регулирования вопросов ООС Сев. Каспия мы предлагаем такие первоочередные меры: 1) незамедлительно провести инвентаризацию состояния биоресурсов на Сев. Каспии и проанализировать их динамику за последние 10 лет. Это позволит оценить последствия правительственных решений РК и РФ по отмене моратория на деятельность нефтегазового комплекса в заповедной зоне и возможно, пересмотреть это решение; 2), перенести принятие любых решений по заповедной зоне Сев. Каспия в переговорный процесс по ТК, например, в формат протокола по особо чувствительным зонам.

Протоколы, регулирующие деятельность нефтяных компаний на Каспии.

Именно в вопросах обеспечения экологической безопасности от деятельности нефтегазовой отрасли положения ТК оказались не просто слабыми, а практически **никакими**. В тексте ТК нет вообще упоминания слова нефть, танкеры, трубопроводы и т.п., хотя всем

хорошо известны губительные для экосистемы Каспия воздействия, которые зафиксированы за примерно полувековую историю добычи нефти в Каспийском море!

На Каспии нужно срочно приступить к разработке региональных соглашений по выработке превентивных мер по обеспечению экологической безопасности при деятельности нефтегазового комплекса на море и в прибрежной зоне и по берегам рек, впадающих в Каспий, для чтобы восполнить этот пробел в ТК. Можно разделить подобные «превентивные» каспийские соглашения по следующим направлениям:

- 1) законодательство по ОВОС и оценкам риска,
- 2) стандарты, требования и нормативы для всей технологической цепи нефтегазовой отрасли от сейсморазведки к добыче и далее к транспортировке (как танкерами, так и по трубопроводам) и к переработке. Обязательным элементом в этой цепи должна быть проработка вопросов экологической безопасности при ликвидации или утилизации объектов (скважин, трубопроводом и танкеров, нефтяных амбаров и других отходов)
- 3) правила и процедуры, касающиеся материальной ответственности и компенсации за ущерб, включая разработку методик определения источника и размера загрязнения (с учётом метеоусловий и региональных особенностей) и определения величины ущерба.

Стороны ТК на недавней встрече в Тегеране рекомендовали приступить к разработке Протокола по трансграничным ОВОС. Замкнутость экосистемы Каспия и наличие пяти приграничных государств, имеющих собственное национальное законодательство по процедурам ОВОС делает вопрос внедрения трансграничных ОВОС задачей первоочередной важности, но и большой сложности, требующей участия всех заинтересованных сторон в переговорах.

Катализатором для достижения скорейшего прогресса в применении трансграничных процедур ОВОС на Каспии должна стать активная позиция тех международных финансовых организаций (МФО), которые кредитуют многосторонние проекты в этом регионе, такие как разработка месторождений Азери-Чираг-Гюнешли или Карачаганакское. В руководстве по практическому применению Конвенции Эспоо говорится, что «международные финансовые организации играют решающую роль в проведении ОВОС в нескольких странах.» К сожалению такие МФО как ЕБРР и ВБ при финансировании проектов на Каспии игнорируют эту важнейшую рекомендацию. В случае изменения политики МФО в этом вопросе можно ожидать скорейшего достижения консенсуса в вопросах проведения трансграничных ОВОС и Стратегической оценки для всех проектов природопользования на Каспии.

Важность (и сложность) темы стандартов в области нефтедобычи и транспортировки также понятна многим на Каспии. Например, ЛУКойл в конце 90-х стал применять красивый термин «нулевой сброс». Но за этой красотой не стоит никакого стандарта или норматива, по крайне мере активные попытки ответственности получить от компании официальную трактовку этого термина не увенчались успехом.

Именно в рамках конвенции можно и нужно наладить переговорный процесс по допустимым сбросам и выбросам на Каспии и по достижении консенсуса принять соответствующий региональный норматив, который будет иметь преимущество перед национальными нормативами. По большому счету – это огромная тема, которая не ограничивается только вопросами сброса загрязняющих веществ при бурении. Сюда нужно включать и вопрос допустимости (или запрета) применения диспергаторов при нефтяных разливах, и обязательность использования лучших из существующих в мире технологий и практик, в том числе и для танкерных перевозок. Очевидно, что на Каспии нужен скорейший запрет на применение буровых растворов на нефтяной основе (которые до сих пор применяет ВР-Азербайджан), и на сжигание газа на факелах на морских платформах и при испытании скважин и многое-многое другое.

По нашему мнению вопросы материальной ответственности и компенсации за ущерб являются наименее проработанными как в национальных законодательствах прикаспийских стран, так и в рамках ТК. Здесь предстоит сложный путь, но двигаться в этом направлении мы должны быстро, если хотим реально говорить об экологической безопасности и

ответственности на Каспии. В качестве первоочередной меры для продвижения вперед в этом направлении многие экологи и юристы предлагают сделать следующий простой шаг: дополнить пункт б) статьи 5 рамочной Конвенции словами «возмещение ущерба». Тогда этот пункт будет звучать так – «...принцип «загрязняющий платит», согласно которому загрязняющий несет расходы по осуществлению мер предотвращения, контроля, снижения загрязнения И КОМПЕНСАЦИИ УЩЕРБА морской среде Каспийского моря...»

Широкое участие всех заинтересованных сторон в развитии ТК.

Важно отметить, что затянувшийся на 8 лет переговорный процесс по согласованию текста Конвенции происходил без широкого вовлечения всех заинтересованных сторон, в том числе и представителей экологической общественности. По инициативе Crude Accountability в марте 2004 г. состоялась встреча НПО, на которой была сформирована инициативная общественная Рабочая группа по Тегеранской конвенции (РГ). РГ приняла обращение к Сторонам Конвенции (http://www.caspwatch.ru/tnc/tc/2004/Obrashenie_ru.zip), в котором в частности сделано предложение незамедлительно создать механизмы для информирования и вовлечения общественности в работу по Конвенции.

Между тем, временный Секретариат ТК в настоящее время использует процедуры, приняты КЭП в 1999 г. Согласно положения 11 этих процедур, только при наличии приглашения от Секретариата, наблюдатели, в том числе и НПО могут участвовать в заседаниях и подавать письменные обращения в Секретариат. ЮНЕП распространил информацию о том, что сейчас разрабатываются новые Процедуры для ТК. Новые процедуры будет обсуждаться в начале 2005 г. на встрече Сторон. Мы призываем Стороны принять механизмы, обеспечивающие широкое вовлечение общественности в разработку и применение Протоколов к ТК. Как минимум, нужно обеспечить возможность для НПО знакомится с проектами Протоколов и высказывать свои замечания и предложения по ним. Такие меры обеспечат более объективный процесс принятия решений.

Важно также обеспечить участие общественности при подготовке и проведении Первой Конференции Сторон Конвенции.

Заключение.

Прошел один год со дня подписания Тегеранской Конвенции. На сегодня только одна страна, Туркменистан, ратифицировала эту конвенцию. Правительства РФ и ИРИ одобрили ТК и сейчас в этих странах продолжаются внутригосударственные процедуры по ратификации и присоединению к Конвенции. Мы вынуждены констатировать, что темпы ратификации, а значит и вступления в силу конвенции сильно отстают от темпов деградации экосистемы Каспия. При этом сама ТК, даже когда она вступит в силу, не создает правовых механизмов для обеспечения охраны природы. Поэтому требуются активные и срочные действия по наполнению ТК рабочими Протоколами и приложениями.

Мы надеемся, что приоритет в разработке Протоколов и иных региональных соглашений в рамках ТК будет отдан:

- всеобъемлющей Программе по экологическому мониторингу;
- созданию системы особо чувствительных зон и ООПТ и общекаспийского списка красно книжных видов;
- внедрению стандартов и нормативов, регулирующих деятельность нефтяных компаний на Каспии как превентивные меры для обеспечения экологической безопасности;
- и разработке механизма по вовлечению и непосредственному участию общественности в процессах принятия решений при разработке Протоколов и иных приложений к ТК и их реализации.

Нам, экологам хотелось бы убедить всех игроков на Каспии (природопользователей. МФО и т.п.), что дальнейшее развитие инвестиционных проектов на Каспии не может происходить до того времени, пока на Каспии не будет создано эффективное региональное природоохранное законодательство, о котором мы говорили выше. Таким образом, мы надеемся что, переговорный процесс по ТК активизируется, в том числе и за счет реального и широкого вовлечения общественности в эту работу, а темп принятия решений ускорится.