

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет нефти и газа (национальный исследовательский университет) имени И.М. Губкина»

На правах рукописи

Сапаров Санджар Мухамедмурадович

Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море

Специальность 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право;

Специальность 12.00.10 – международное право; европейское право

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Василевская Дарья Владимировна

Москва – 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ НА АКВАТОРИЯХ	15
1.1 Теоретико-правовые аспекты обеспечения экологической безопасности при недропользовании	15
1.2 Система международно-правового и зарубежного регулирования обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности, связанной с недропользованием на акваториях.....	31
1.3 Система национального нормативного регулирования обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности, связанной с недропользованием на акваториях.....	41
ГЛАВА II. ПРАКТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	52
ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ, СВЯЗАННЫХ С НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ В КАСПИЙСКОМ МОРЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ	52
2.1 Особенности правового регулирования недропользования в Каспийском море.....	52
2.2 Особенности правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании в прикаспийских государствах	64
2.3 Обеспечение экологической безопасности при реализации проектов, связанных с недропользованием в российском секторе Каспийского моря...	89
ГЛАВА III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ, СВЯЗАННЫХ С НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ В КАСПИЙСКОМ МОРЕ.....	99
3.1 Разработка мер по унификации нормативных требований, обеспечивающих экологическую безопасность при реализации проектов, связанных с недропользованием в Каспийском море	99
3.2 Разработка мер по совершенствованию системы нормативно-правовых требований, связанных с недропользованием в Каспийском море	106

3.3 Трансграничные месторождения полезных ископаемых как пример реализации наднационального управления единым природным объектом .	112
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	122
БИБЛИОГРАФИЯ.....	126

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В Основных положениях государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236 совершенствование механизмов управления в области охраны окружающей среды, природопользования, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и решение межгосударственных экологических проблем (трансграничное загрязнение, проблемы Балтийского, Каспийского, Черного и Аральского морей, Арктического региона) были обозначены как значимые вопросы государственной политики в области охраны окружающей среды.

Позже Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденными Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. обеспечение экологической безопасности провозглашено стратегической целью государственной политики в области экологического развития.

Кроме этого отметим, что Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 обеспечение экологической безопасности и рационального природопользования обозначено как особое направление деятельности государства в затрагиваемой Стратегией сфере деятельности.

Сегодня обеспечение экологической безопасности стало важнейшей задачей при реализации проектов в области добычи и переработки нефти и газа, а также при реализации энергетических и других проектов как в Российской Федерации, так и за рубежом. Одновременно в разрабатываемой Стратегии экологической безопасности России до 2025 года одним из важнейших элементов выделено стабильное функционирование акваторий Российской Федерации.

Акватория Каспийского моря является одним из самых перспективных регионов с точки зрения морской добычи углеводородного сырья. По оценке экспертов в Каспийском регионе сосредоточено около 6,5 млрд тонн мировых доказанных запасов нефти и около 40% (89 трлн кубических метров) мировых доказанных запасов природного газа.¹ Только учтенный государственным балансом запас нефти и газа на российском участке составляет свыше 1 млрд тонн условного топлива.² Кроме этого, дно Каспия характеризуется высокой степенью геологической изученности. Именно на Каспийском море было сделано одно из крупнейших открытий последнего времени – месторождение имени И.В. Филановского, запасы которого составляют: 220 млн тонн нефти, 40 млрд м³ газа. Таким образом, на основании уже имеющейся геологической информации, Каспий характеризуется геологами как высокоперспективный нефтегазовый район. В дополнение приведем данные о том, что ежедневный объем добычи нефти увеличился с 1,1 млн тонн в 2000 г. до 2,5 млн тонн в 2013 г..

Кроме этого необходимо отметить, что несомненными конкурентными преимуществами морской добычи на Каспии в сравнении с шельфом северных морей являются климатические и технические условия (более теплый климат и меньшая глубина). Все эти факты приводят к тому, что постепенно регион превращается в крупный нефтегазодобывающий кластер.

Вместе с тем увеличение масштабов недропользования в акватории Каспийского моря влечет и негативные последствия. В рамках темы диссертационного исследования, под недропользованием понимается деятельность, связанная с геологическим изучением, разведкой и добычей углеводородного сырья.³ Каждый из этих видов деятельности потенциально способен оказать негативное влияние на экологическое состояние водоёмов и

¹ Overview of oil and natural gas in the Caspian Sea region. EIA, 2013, p.8

² Доклад Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации Донского С. Е. на совещании о проблемах недропользования и транспортировки углеводородов на Каспии. Астрахань, 02.10.2013

³ Из-за крупных запасов именно нефти и газа, основной упор делается на добыче углеводородного сырья в Каспийском море.

водотоков, минеральных ресурсов дна, атмосферного воздуха и биоты. Указанное воздействие зачастую проявляется в виде негативных факторов, связанных с истощением запасов полезных ископаемых, загрязнением окружающей среды, гибелью биоты. Полностью исключить риск наступления этих факторов невозможно, но возможно максимально снизить его вероятность. Таким образом, можно сделать вывод, что основная задача при выработке эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании – свести указанный риск к минимуму.

Как известно, основное негативное воздействие на окружающую среду Каспийского моря оказывает вода, попадающая в море из рек Волга, Урал и Сулак, а также танкеры, перевозящие нефтепродукты по акватории моря.

В 2006 году вступила в силу Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря, а позже к ней были приняты три конкретизирующих протокола. Однако каких – либо серьезных улучшений в экологической обстановке на Каспии не наблюдается.

Замкнутый характер водоема, потенциальные экологические угрозы и риски нефтегазодобычи носят общий характер для прикаспийских государств. Этот факт, как справедливо отмечает А.М. Муртазалиев, порождает необходимость всеобщей кооперации прибрежных государств в вопросах выработки эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в акватории Каспийского моря.⁴

Таким образом, актуальность темы исследования обуславливается вышеизложенными факторами, а также малой изученностью данной темы в отечественных и зарубежных исследованиях.

Степень разработанности темы. В отечественной правовой науке, вопросы экологической безопасности хорошо изучены. Они рассматривались в трудах как советских, так и российских учёных: Т.Г. Авдеевой, А.И. Алиева, Р.Р. Амирова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука,

⁴ А.М. Муртазалиев. Правовые проблемы охраны окружающей среды в бассейне Каспийского моря. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук, Москва, 1996 год. С.60

М.И. Васильевой, В.П. Виноградова, А.К. Голиченкова, В.Д. Ермакова, Б.В. Ерофеева, Э.Н. Жевлакова, Т.В. Злотниковой, О.С. Колбасова, А.И. Лагуновой, В.В. Петрова, Н.Ф. Реймерса, Г.П. Серова, А.А. Тер-Акопова, А.С. Тимошенко, А.С. Шишко и др.

В зарубежной науке вопрос экологической безопасности рассматривался такими учёными, как Joseph Fiksel, Alan Hecht, Norman Myers, Ю.А. Гаврилова и др.

Вопросы правового регулирования недропользования и разработки трансграничных месторождений активно исследуются в работах Д.В. Василевской, А.Н. Вылегжанина, Л.Д. Зикирходжаева, В.Н. Кокина, С.Ю. Мареевой, А.И. Перчика.

Что касается рассмотрения вопроса обеспечения экологической безопасности, в том числе в рамках деятельности, связанной с недропользованием в Каспийском море, в диссертационных исследованиях, то здесь необходимо упомянуть диссертации А.М. Муртазалиева, Е.С. Аняновой, В.С. Комиссаренко, С.Ч. Тагиевой.

Вместе с тем, в современных отечественных и зарубежных исследованиях проблемы эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании не в отдельной части, а на всей акватории Каспийского моря мало изучены, что предопределило актуальность исследования, цели, задачи и круг рассматриваемых в ней вопросов.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся между государством и недропользователями по вопросу обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности, связанной с использованием недрами в Каспийском море.

Предметом исследования является система нормативных правовых актов Российской Федерации (федерального и регионального уровня), международные договоры регулирующих общественные отношения в рассматриваемой сфере, практика деятельности органов исполнительной

власти в сфере недропользования, а также выводы и подходы, выработанные отечественными и иностранными учеными и специалистами в области природоресурсного, экологического, административного и других отраслей права.

Цели и задачи исследования. Цель диссертационной работы заключается в анализе правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море на национальном и международном уровне, рассмотрении практики реализации проектов по недропользованию в акваториях прикаспийских государств, анализе теории и практики разработки трансграничных месторождений, разработке комплекса мер и формировании ряда предложений по совершенствованию эколого-правового регулирования недропользования в Каспийском море.

Достижение поставленной цели осуществляется путем решения ряда логически взаимосвязанных научных *задач*, последовательно раскрывающих тему диссертационного исследования:

- рассмотреть теоретические аспекты становления и развития института экологической безопасности в отечественном и зарубежном праве;
- проанализировать систему национального и международного правового регулирования обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности, связанной с использованием недрами на акваториях;
- проанализировать правоприменительную практику прикаспийских государств в области обеспечения экологической безопасности при реализации проектов, связанных с использованием недрами в Каспийском море;
- выявить пробелы и несоответствия практики реализации проектов по недропользованию в акватории Каспийского моря эколого-правовому регулированию в прикаспийских государствах;

- разработать предложения по совершенствованию эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море;

рассмотреть институт разработки трансграничных месторождений как пример реализации наднационального правового регулирования деятельности в Каспийском море.

Теоретической и методологической основой исследования послужил диалектический метод и другие современные научные подходы и методы познания общественных явлений и процессов такие как: системно-функциональный, сравнительно-правовой, конкретно-исторический, программно-целевой, формально-юридический, логический, теоретико-прогностический и др.

Эмпирическую базу научной работы составляют: федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законодательство зарубежных стран, а также международные правовые акты.

Научная новизна работы заключается в том, что проведена комплексная научно-обоснованная оценка правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море с учетом особенностей законодательства прикаспийских государств.

Автором впервые проведен комплексный и системный анализ общественных отношений, связанных с правовым регулированием обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море с точки зрения его формирования и становления, сущности, содержания, правовой природы, теоретических и практических аспектов. Ранее проводившиеся отечественные исследования касались отдельных проблем в указанной сфере и не систематизировали выводы, подходы, знания в этой области. Научные выводы и рекомендации,

сформулированные автором, достоверны, так как опираются на анализ законодательства, практики его применения, юридической литературы.

В диссертации проведен анализ российского и зарубежного законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений, а также предложены наиболее перспективные направления совершенствования правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море

Автором предлагается создание межгосударственного органа в области обеспечения экологической безопасности при недропользовании на Каспии, внедрение комплексного экологического мониторинга, установление минимально необходимых экологических требований и требований в области промышленной безопасности на межгосударственном уровне, а также проведение экологической экспертизы и экспертизы промышленной безопасности на межгосударственном уровне.

Положения, выносимые на защиту:

1. Установлено, что в каждом из пяти прикаспийских государств правовое регулирование экологических требований и требований в области промышленной безопасности имеет разную степень разработанности. Выявлено, что полноценное обеспечение экологической безопасности при недропользовании в условиях наличия указанного факта в отношении одного природного объекта для пяти прикаспийских государств невозможно. В связи с чем, автором предлагается установление минимальных экологических требований и требований в области промышленной безопасности на межгосударственном уровне, что повысит его качество и позволит гармонизировать экологическое законодательство пяти прикаспийских государств.

2. Выявлено, что поскольку Каспий является замкнутым водоемом, некачественно проведенная экологическая экспертиза либо экспертиза промышленной безопасности в одном государстве, может привести к

негативным экологическим последствиям для всех остальных прикаспийских государств.

Для минимизации возможных рисков, предлагаем вынести проведение экспертизы экологической и промышленной безопасности проектов связанных с недропользованием на межгосударственный уровень, исходя из принципов использования наилучших доступных технологий, наиболее высоких экологических требований, открытости для общественности информации о негативных последствиях намечаемой хозяйственной деятельности.

3. Автором обоснована целесообразность создания комплексной базы данных о состоянии природной среды Каспийского моря. Предлагается объединить полученную в результате мониторинга информацию в единый информационный массив, включающий в себя, в том числе, следующие данные:

- а) о химическом составе и качественных показателях морской воды в различных секторах Каспийского моря;
- б) о состоянии и популяции объектов животного мира Каспия;
- в) о химическом составе и качественных показателях атмосферного воздуха.

Наличие указанной базы данных будет способствовать выработке адекватных и своевременных мер реагирования на изменения экологической обстановки и предупреждению чрезвычайных ситуаций на Каспийском море.

Формирование комплексной базы данных предполагается осуществлять посредством проведения комплексного экологического мониторинга.

Аккумулированные в результате проведения комплексного экологического мониторинга данные должны носить публичный характер и использоваться прикаспийскими государствами в целях выработки национальных экологических стратегий и программ.

4. Диссертант считает необходимым для реализации вышеуказанных предложений создать специальный межгосударственный орган – Каспийское экологическое бюро. Полагаем, что его необходимо комплектовать из представителей научных и экспертных кругов прикаспийских государств, имеющих специальное образование, обладающих опытом участия в реализации проектов в сфере недропользования и обеспечения экологической безопасности на акваториях.

Финансовая же сторона вопроса функционирования указанного органа, по мнению автора, должна решаться путем закрепления обязательства по выплате определенной суммы каждым прикаспийским государством в специальный фонд. Надзор за целевым использованием средств фонда, диссертант предлагает закрепить за Секретариатом Тегеранской конвенции.

5. Принимая во внимание особенности акватории Каспийского моря и высокий потенциал трансграничного негативного воздействия недропользования на окружающую среду, предлагаем любое месторождение в акватории Каспия считать трансграничным с точки зрения обеспечения экологической безопасности его разработки. То есть независимо от наличия или отсутствия факта прохождения по месторождению государственной границы, либо границы суверенного права государства, оно будет считаться трансграничным в силу необходимости обеспечения экологической безопасности его разработки на трансграничном водном объекте – Каспийском море. Особо подчеркнем, что данный вывод применим только в отношении Каспийского моря.

Теоретическая значимость исследования заключается в разработке предложений по совершенствованию правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании на Каспии.

Практическая значимость исследования. Содержащиеся в диссертации предложения и рекомендации могут быть использованы в нормотворческой деятельности как органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, так и

межгосударственными организациями прикаспийских государств, а также в процессе преподавания горного, экологического и природоресурсного права в высших учебных заведениях.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования нашли свое отражение в опубликованных работах диссертанта. Теоретические выводы и рекомендации докладывались на конференциях и круглых столах:

1. Научная конференция «Правовые проблемы природопользования: пути совершенствования законодательства», РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, 18 ноября 2011 г.

2. Научная конференция «Правовые проблемы природопользования: пути совершенствования законодательства», РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, 23 ноября 2012 г.

3. Межвузовская научно-практическая студенческая конференция «МГЮА имени О.Е. Кутафина: история и современность». МГЮА имени О.Е. Кутафина, 26 октября 2012 г.

4. Научная конференция «Правовые проблемы природопользования: пути совершенствования законодательства», РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина, 28 ноября 2014 г.

5. Международная научно-практическая конференция «Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России», Московский государственный университет геодезии и картографии (МИИГАиК), 19 марта 2015 г.

6. Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2015», МГУ имени М.В. Ломоносова, 15 апреля 2015 г.

7. Научная конференция «Правовые проблемы природопользования: пути совершенствования законодательства», РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина, 27 ноября 2015 г.

8. Международная конференция «Энергетика Евразии: новые тенденции и перспективы», Институт мировой экономики и международных

отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук,
4 декабря 2015 г.

По теме настоящего диссертационного исследования у автора имеется пятнадцать публикаций, пять из которых в журналах, входящих в перечень российских рецензируемых научных журналов, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Кроме того, ряд положений настоящей работы был использован при проведении лекционных и семинарских занятий в РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ НА АКВАТОРИЯХ

1.1 Теоретико-правовые аспекты обеспечения экологической безопасности при недропользовании

В последние несколько десятков лет обеспечение экологической безопасности приобрело особую актуальность как в Российской Федерации, так и за рубежом. Это можно объяснить вызовами, с которыми сталкивается общество при возникновении техногенных катастроф, приводящих к серьезнейшим экологическим последствиям.

Так, авария на нефтяной платформе Deepwater Horizon в Мексиканском заливе, привела к тому, что в результате разлива нефти было загрязнено 1770 километров побережья, для промысла рыбы были закрыты более трети всей акватории Мексиканского залива. Кроме того, было собрано около 7000 мертвых птиц, 609 морских черепах, 100 дельфинов и других млекопитающих.⁵

Экономическая деятельность ряда государств привела к тому, что экологическая обстановка отдельных регионов мира начала претерпевать настолько серьезные изменения, что потребовалась скорейшая выработка предложений для решения этой проблемы. В эколого-правовом направлении научной мысли происходило формирование и развитие такого института, как обеспечение экологической безопасности. Поэтому, считаем нужным далее рассмотреть динамику развития понятия «экологическая безопасность» как в отечественной, так и зарубежной правовой науке.

С проблемами, вызванными загрязнением окружающей среды впервые столкнулись государства, начавшие промышленную революцию, и первые законодательные акты в области обеспечения экологической безопасности

⁵ How Does the BP Oil Spill Impact Wildlife and Habitat? National Wildlife Federation of USA [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nwf.org/what-we-do/protect-habitat/gulf-restoration/oil-spill/effects-on-wildlife.aspx>

появились в Великобритании, европейских государствах и США. Экологическая безопасность широко изучена в трудах зарубежных авторов. В исследованиях зарубежных специалистов разработан понятийный аппарат термина «экологическая безопасность».

Британский учёный, профессор Оксфордского университета Норман Майерс (Norman Myers), определяет экологическую безопасность как отношения по установлению защищённости всех природных компонентов окружающей среды: воды, почвы, растительного и животного мира, климата, что в конечном итоге лежит в основе всей социально-экономической деятельности человека.⁶ На наш взгляд, данное определение слишком широкое и не позволяет в полной мере определить, что входит в словосочетание «установление защищённости», что в свою очередь оставляет открытым вопрос – в чем выражена защищённость.

Американские учёные, Джозеф Фиксел (Joseph Fiksel) из Университета Огайо и его коллега Алан Хечт (Alan Hecht) из Управления по научным исследованиям и развитию Агентства по охране окружающей среды США, понимают экологическую безопасность как охрану от негативного воздействия и сохранение существующих объёмов наиболее важных компонентов окружающей среды – минеральных ресурсов, земли, воды и воздуха для поддержания экономического и социального благополучия.⁷ Авторы выделяют только два мероприятия: охрана окружающей среды от негативного воздействия и сохранение существующих объёмов природных компонентов. По нашему мнению, экологическая безопасность это не только охрана от негативного воздействия, но и сохранение существующего уровня и восстановление определенного уровня окружающей среды, который был утрачен в результате хозяйственной деятельности человека.

⁶ Myers N. (ca.2002) Environmental security: what's new and different? Based on a policy backgrounder for the University of Peace, p. 5 [Электронный ресурс]. URL:

<http://www.envirosecurity.org/conference/working/newanddifferent.pdf>

⁷Fiksel J., Hecht A. (2012). Environment and Security [Электронный ресурс]. URL:

<http://www.environmentandsecurity.org/view/article/167611>

Австралийский ученый, профессор Мельбурнского университета Джон Барнетт (Jon Barnett) понимает экологическую безопасность как активные действия по уменьшению причиняемого вреда природе и, тем самым, человеку, как части природы.⁸ По нашему мнению, так же как и в отношении определения американских ученых, экологическая безопасность должна строиться не только на уменьшении причиняемого вреда, но и на восстановлении определенного уровня качества окружающей среды.

По мнению казахстанского учёного, канд. юрид. наук, доцента Казахстанско-Американского свободного университета Ю.А. Гаврилова экологическая безопасность – это состояние защищенности личности, общества и государства от последствий чрезмерного антропогенного воздействия на окружающую среду, а также стихийных бедствий, промышленных аварий и катастроф.⁹ Как нам кажется, необходимо более четкое определение понятия «состояние защищённости», чтобы возможно было реализовывать деятельность, связанную с обеспечением экологической безопасности более эффективно.

Считаем важным подчеркнуть, что содержание термина экологическая безопасность менялось в зависимости от уровня технико-экономического развития государств. Например, если в конце XIX – начале XX века проблема промышленных выбросов и сбросов считалась санитарной, то с увеличением масштабов негативного воздействия и технологическим развитием, она плавно начала перетекать из санитарной в экологическую. Кроме этого, отметим такую закономерность, что санитарные проблемы подталкивали производителей к совершенствованию технологий производства. Ярким примером указанного тезиса является Великобритания и принятый в ней акт о выбросах хлористого водорода при производстве каустической соды 1863 г.

⁸ Barnett J, 1997, 'Environmental Security: Now What?', seminar, Department of International Relations, Keele University, December 4, 1997, P. 1353

⁹ Гаврилова Ю.А., Балутин Д.Е. Современная концепция экологической безопасности Республики Казахстан // Вестник КАСУ. № 3. 2007. С. 175.

Понятие «экологическая безопасность» в отечественной науке было введено в оборот ещё в советский период.

Основоположником теории экологической безопасности является советский ученый О.С. Колбасов, которым была создана концепция экологической безопасности. Колбасов О.С. дал определение понятия экологическая безопасность, раскрыл связь между экологическим развитием и экологической безопасностью, обосновал стратегию обеспечения экологической безопасности. Его исследования внесли серьезный вклад в правовую науку. Согласно Колбасову О.С. экологическая безопасность это *«...систему мер, устраняющую угрозу массовой гибели людей в результате такого неблагоприятного антропогенного изменения состояния природной среды на планете, при котором человек как биологический вид лишится возможности существовать, так как не сможет удовлетворять свои естественные физиологические и социальные потребности жизнедеятельности за счёт окружающего материального мира»*. В своей статье «Концепция экологической безопасности (юридический аспект)» О.С. Колбасов предлагал создать такую систему отношений, при которой каждый участник сознательно и в силу воспитанной привычки должен заботиться о сохранении окружающей природной среды, о поддержании её благоприятного состояния на основе экологических требований, базирующихся на знаниях объективных законов материального мира.¹⁰ По нашему мнению, система мер должна быть направлена не только на устранение угрозы массовой гибели людей, но также и на устранение угрозы для окружающей среды в целом.

Другой советский ученый А.С. Тимошенко, в работе «Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект», отмечает, что *«экологическая безопасность – это логический результат эволюции*

¹⁰ Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 48

проблемы охраны окружающей среды».¹¹ По мнению, А.С. Тимошенко, «охрана окружающей среды» и «экологическая безопасность» – родственные понятия, что подтверждается выделением и определением одного понятия через другое.

Весомый вклад в изучение проблем экологической безопасности внёс советский учёный Н.Ф. Реймерс. Он считал, что экологическая безопасность состоит из двух составляющих:

1) во-первых, как прямое или косвенное воздействие не приводящее к жизненно важному ущербу или угрозам таких ущербов, которые наносятся окружающей среде и человеку.

2) во-вторых, как совокупность воздействий, сохраняющих экологический баланс на определенном уровне как в отдельных регионах, так и на планете в целом. К этому уровню человечество должно быть готово адаптироваться без серьезных ущербов.

Н.Ф. Реймерс считал, что проблема экологической безопасности основывается на осознании взаимозависимости человечества и природы; на признании необходимости выработки превентивных экологических запретов на загрязнение природных объектов; на понимании обязательности создания социально-экономического механизма при взаимодействии общества и природы: «природа – товар – деньги – природа»; на признании приоритета экологической безопасности при организации любых видов деятельности.¹²

Т.Г. Авдеева, А.И. Алиев, Р.Р. Амирова и другие, исследуя понятие экологической безопасности, пришли к выводу, что в самом общем виде экологическую безопасность можно определить как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, природы и государства от

¹¹ Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект // Сов. гос-во и право. 1989. № 1, С. 84.

¹² Реймерс Н.Ф. Концептуальная экология. Надежды на выживание человечества. М., 1992.

реальных или потенциальных угроз, создаваемых антропогенным или естественным воздействием на окружающую среду.¹³

По мнению М.М. Бринчука, экологическая безопасность – это основной принцип охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая деятельность, связанная с вредным воздействием на окружающую среду, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике правовые и иные природоохранные меры должны оцениваться с позиций экологической безопасности.¹⁴ Согласно данной точке зрения понятие «экологическая безопасность» входит в понятие «охрана окружающей среды», является ее основным принципом и составной частью. По мнению автора настоящего исследования, указанное понимание является верным и совпадает с легальным пониманием. В соответствии с законом¹⁵ под охраной окружающей среды понимается деятельность органов публичной власти Российской Федерации, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий. Как видно из приведённого определения, охрана окружающей среды, в соответствии с легальным пониманием, имеет такие же конечные цели, как и деятельность, связанная с обеспечением экологической безопасности.

По мнению А.С. Шишко, экологическая безопасность представляет собой комплекс правовых, организационных и материальных гарантий

¹³ Рогов А.С., Федотова Ю.Г. Понятие экологической безопасности Российской Федерации // Экологическое право. 2014. № 3. С. 9

¹⁴ Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник для вузов. М., 1998.

¹⁵ Статья 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 24.11.2014, с изм. от 29.12.2014) «Об охране окружающей среды» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

защиты окружающей среды в каждом государстве от вредоносного воздействия, источники которого расположены за его пределами.¹⁶

С таким определением нельзя полностью согласиться, ведь автор сводит круг угроз экологической безопасности только к источникам вредоносного воздействия, расположенным за пределами государства.

А.А. Тер-Акопов, Г.П. Серов обратили внимание на то, что категорию «экологическая безопасность» необходимо дополнить еще одной составляющей – состоянием защищенности от угрозы нехватки природных ресурсов (сырья, материалов) либо от угрозы несоответствия сырья, материалов установленным требованиям (например, поставка загрязненного песка для изготовления бетонных блоков и др.).

Так, Г.П. Серов под экологической безопасностью понимает состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в процессе взаимодействия общества и природы от угроз со стороны объектов, естественные свойства которых изменены путем загрязнения, засорения и в результате антропогенной деятельности, а также полным уничтожением, порчей или истощением природных объектов.¹⁷

Свой вклад в изучение данного вопроса внес А.К. Голиченков, который рассматривает экологическую безопасность как достижение и поддержание такого качества окружающей среды, при котором воздействие ее факторов обеспечивает здоровье человека и его плодотворную жизнедеятельность в гармонии с природой.¹⁸ Данную точку зрения поддерживает Т.В. Злотникова, которая определяет экологическую безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов человека и гражданина, общества, защищенности окружающей среды от угроз, которые могут

¹⁶ Шипко А.С. Предупреждение трансграничного загрязнения (Международно-правовые проблемы). Киев, 1990. С. 4.

¹⁷ Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. М.: Ось-89, 1998. С. 33.

¹⁸ Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: Автореф. дис. ... д-р юрид. наук. М., 1992. С. 22.

возникнуть в результате экологических правонарушений и иных антропогенных воздействий, а также природных воздействий.¹⁹

Особый интерес представляет исследование А.И. Лагуновой «Структура экологической безопасности России».²⁰ По мнению А.И. Лагуновой, «категории “охрана окружающей среды” и “экологическая безопасность” близко соприкасаются, в отдельных аспектах даже совпадают, но говорить об их идентичности неверно, так как в их определениях видны существенные различия». «Охрана природы» – это сохранение, сбережение природных ресурсов от утраты для того, чтобы не причинить вред, не нарушать эти объекты и передать их будущим поколениям людей в должном состоянии – в состоянии, способном полноценно выполнять функции конкретного природного объекта, а нарушенным объектам природы – помочь восстановиться». Экологическую безопасность А.И. Лагунова определяет как «состояние защищенности, как категорию, которая нацелена, охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности объекты природы. Она предназначена предохранять, обезопасить от определенных угроз окружающую среду; создать защиту, оборону, эффективное отражение всякого, кто незаконно посягает на природную среду».

В приведённых выше понятиях, общим является тезис о том, что экологическая безопасность – это защищённость окружающей среды, что само по себе очевидно, так как целью обеспечения любого вида безопасности является поддержание состояния защищённости искомого объекта. Однако все дальнейшие элементы определения у каждого автора различны, что вызвано обширностью затрагиваемой понятием сферы жизни. Из вышеназванных определений, диссертант считает наиболее проработанным определение Т.В. Злотниковой, так как оно охватывает весь круг субъектов экологический правоотношений и довольно точно описывает рамки деятельности, в результате которой возможно причинение вреда

¹⁹ Злотникова Т.В. Проект Конвенции об экологической безопасности // Зеленый мир. 1998. № 30. С. 12.

²⁰ Лагунова А.И. Структура экологической безопасности России. Красноярск, 2003.

окружающей среде. Другой российский специалист В.В. Петров писал, что «экологическая безопасность представляет собой состояние защищенности жизненно важных экологических интересов человека, прежде всего, прав на чистую, здоровую окружающую среду».²¹

Мы согласны с М.И. Русаковым по поводу того, что экологическую безопасность следует рассматривать с нескольких сторон.²²

С одной стороны, это вид национальной безопасности страны, с другой – особое социально-правовое явление. Вместе с тем, дефинитивный статус экологической безопасности до сих пор остается спорным. Как известно, понятие экологической безопасности активно используется в нормативных правовых актах, научных трудах, что указывает на необходимость выработки чёткого наполнения указанного понятия.

Между тем, в результате анализа научной литературы, можно сделать вывод, что признаваемого всеми определения понятия экологической безопасности пока не выработано. Данный факт создает неопределенность при разработке вопроса экологической безопасности и в нормативных правовых актах.

Исследуя понятие, можно сделать вывод о том, что экологическая безопасность – это межотраслевое понятие экологии и безопасности, которое невозможно объяснить полностью только лишь одной из этих наук. Для полноценного понимания данного понятия необходим синтез обеих отраслей знания, так как указанное понятие является многоаспектным, а для её обеспечения необходим синтез ещё большего количества отраслей знания. Примером может являться деятельность, связанная с обеспечением экологической безопасности в акватории морей, при которой необходимо взаимодействие таких отраслей научного знания, как право, химия, биология, геология.

²¹ Охрана окружающей природной среды. Постатейный комментарий к Закону России / Под ред. В.В. Петрова, В.П. Ворфоломеева. М.: Республика, 1993. С. 11.

²² Русаков М.И. Экологическая безопасность современной России (Общеправовой анализ): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород, 2006. 204 с. РГБ ОД, 61:06-12/786

По мнению М.И. Русакова, объектом экологической безопасности является безопасность человека, общества и государства, а предметом – связь этой безопасности с изменениями, происходящими в окружающей среде.

По нашему мнению, экологическая безопасность – это обеспечение того состояния, при котором угроза отсутствует вообще. Поэтому мы согласны с В.М. Барановым, что «безопасность не может быть низкой или высокой, – она либо есть, либо её нет».²³

Также отметим системный характер экологической безопасности. Связано это с тем, что она возникает и проявляется в системе других факторов: социальных, экономических, технологических, организационно-хозяйственных и др.

В науке и в практике государственного управления отсутствуют разграничения между деятельностью по охране природы и по обеспечению экологической безопасности. Исследования и научные дискуссии о содержании термина «обеспечение экологической безопасности», его соотношении с терминами «охрана окружающей среды», «экологическая безопасность» и «национальная (государственная) безопасность» ведутся с момента введения его в оборот.²⁴

В подтверждение данной мысли можно привести слова М.М. Бринчука: *«Обратим внимание на отсутствие единого понимания, единой позиции, выраженных как в законодательных актах, так и в научных трудах по юридическому содержанию понятия "экологическая безопасность", преодолевающих его "расплывчатость", различное толкование...»*.²⁵

²³ Баранов В.М. Законодательное определение «Экономическая безопасность государства» и современные проблемы её правового обеспечения // Экономическая безопасность России: политические ориентиры, законодательные приоритеты, практика обеспечения. Вестник Нижегородской академии МВД России. Н. Новгород, 2001. № 1. С. 24.

²⁴ Вишняков В.Г., Андриченко Л.В., Боголюбов С. А., Васильева Л.И., Гравина А.Л., Казанцев Н.М., Конюхова Т.В., Минина Е.Л., Трикоз Е.Н., Чертков А.Н. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. 2005. № 2.

²⁵ Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 30–42.

Разделяет такую позицию С.А. Боголюбов, отмечая, что несмотря на закрепление указанного понятия в законах, использование его во многих нормативных актах экологического и иных отраслей законодательства, большое количество защищенных на эту тему диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук, рассмотрение данного вопроса в докторских диссертациях, в учебной и научной литературе, научные дискуссии по поводу понимания экологической безопасности не прекращаются до сих пор.²⁶

По мнению И.О. Красновой, термин «экологическая безопасность» используется абсолютно бессистемно, и этому способствует Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В обоснование такой точки зрения она указывает, что термин «экологическая безопасность» в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» сформулирован абстрактно и не позволяет из всего многообразия отношений в области охраны окружающей среды выделить отношения именно экологической безопасности, определить особые права и обязанности субъектов, построить эффективный механизм реализации правоотношений, включая меры юридической ответственности.²⁷

Разброс мнений о соотношении понятий «охрана природы» и «обеспечение экологической безопасности», по мнению С.Н. Русина, обусловлен тем, что Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определяет экологическую безопасность как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. То есть используется понятие не законодательства об охране окружающей среды, а законодательства о безопасности: экологическая

²⁶ Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 46.

²⁷ Краснова И.О. Экологическая безопасность как правовая категория // Lexrussica. 2014. № 5. С. 546.

безопасность – «состояние защищенности».²⁸ Тем самым предопределяется междисциплинарное содержание обеспечения экологической безопасности, возможность понимания ее как направления деятельности, целью которой является не столько охрана окружающей среды, сколько обеспечение национальной безопасности.²⁹

Мы не вполне согласны с вышеприведенной точкой зрения С.Н. Русина о том, что целью обеспечения экологической безопасности является не столько охрана окружающей среды, сколько обеспечение национальной безопасности. По нашему мнению, экологическая безопасность – это вид как международной, так и национальной безопасности.

Проблема обеспечения экологической безопасности возникла и развивалась параллельно с такими видами безопасности, как экономическая, технологическая, химическая и в общем смысле она объединяется в понятие национальной безопасности.

Способы защиты человека, общества и государства имеют общую линию, обусловленную определенными фундаментальными социально-экономическими факторами. Любая система опасностей действует всегда комплексно, из чего необходимо сделать вывод о том, что при выработке эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности необходимо придерживаться комплексного подхода к организации противодействующих мероприятий.

Невозможно эффективно бороться с экологическими или иными видами опасностей, проводя мероприятия по противодействию преимущественно в одной сфере (экологической или технической). Необходимо придерживаться комплексного подхода.

Обеспечение экологической безопасности включает оценку неблагоприятных событий (угроз, рисков), определение количественных

²⁸ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.

²⁹ Русин С.Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 38.

показателей и критериев экологической безопасности и целевых показателей (индикаторов) её достижения, а также разработку и реализацию мероприятий, обеспечивающих достижение поставленных целей и контроль за их результатами.

Мы разделяем позицию В.Г. Агафонова, который отмечает, что сущность понятий «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности» при пользовании недрами необходимо рассматривать в тесной взаимосвязи, однако по содержанию они не являются тождественными.

Различие вышеуказанных понятий В.Г. Агафонов объясняет особенностями, связанными с высокой потенциальной экологической опасностью деятельности производственных объектов для окружающей среды и здоровья человека, выражающимися в наличии особых эколого-правовых мер, направленных на предупреждение и смягчение последствий деятельности опасных производственных объектов (обоснование безопасности опасного производственного объекта, экспертиза промышленной безопасности, требования к техническим устройствам и т.д.), установленных в специальных нормативных правовых актах, тогда как охрана окружающей среды при пользовании недрами обеспечивается традиционными эколого-правовыми мерами (нормирование, государственный экологический надзор, экологический мониторинг и др.).³⁰

Близость указанных понятий проявляется в том, что именно выполнение общих и специальных эколого-правовых мер в совокупности позволяет комплексно обеспечить охрану окружающей среды, предупредить и минимизировать неблагоприятные экологические последствия деятельности опасных производственных объектов в сфере

³⁰ В.Г. Агафонов. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2014 г. С.73

недропользования, поскольку данные объекты являются источником потенциальной повышенной экологической.³¹

Независимо от разночтений в объеме наполнения понятия «экологическая безопасность», её обеспечение является одним из необходимых условий нормального состояния и функционирования нефтегазодобывающей отрасли. В основе её обеспечения лежат инструменты, которые позволяют обеспечить баланс между потребностями человечества и возможностями окружающей среды. Среди основных инструментов, авторы выделяют:

- экологическое нормирование;
- оценка воздействия на окружающую среду;
- экологическая экспертиза;
- экологическое лицензирование и сертификация;
- экологический надзор;
- юридическая ответственность за экологические правонарушения.

Рассматривая вопрос обеспечения экологической безопасности при недропользовании, следует понимать, что деятельность, связанная с использованием недрами сопряжена с воздействием не только на один объект, а на несколько (комплексный характер опасности). Для наглядности приведём пример: при добыче нефти или газа в акватории моря, довольно часто происходит разлив сырой нефти, который наносит не только финансовый или репутационный ущерб компании, но и также, растекаясь по поверхности воды, наносит серьезный урон всей экосистеме акватории. При нефтяных разливах страдают водоплавающие птицы, рыба, водные млекопитающие, а при достижении нефтяным пятном берегов водоемов, происходит загрязнение береговой линии. Ликвидация данных последствий возможна только при выполнении крайне затратных мероприятий. Кроме этого, особо крупные разливы могут привести к глобальным климатическим изменениям. Так, имеются прогнозы, согласно которым авария в Мексиканском заливе на

³¹ Там же, С. 74

нефтяной платформе Deepwater Horizon приведет к тому, что нефть, попавшая из акватории Мексиканского залива в Атлантический океан, где далее была подхвачена течением Гольфстрим, приведёт к существенному изменению характера погоды в Европе.³²

Одним из составных элементов обеспечения экологической безопасности является юридическая ответственность за экологические правонарушения. Однако в науке до сих пор отсутствует единый взгляд на наполнение и содержание термина «юридическая ответственность», а также его признаков. Мы согласны с точкой зрения Ю.Г. Жарикова, что данный факт размывает границу применения ответственности, что приводит к её неэффективности.³³

Думается, при выработке правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Каспийском море необходимо основательно проработать вопрос привлечения к ответственности за экологические правонарушения. По нашему мнению, при нарушении норм экологического права, установленных на межгосударственном уровне, привлечение к юридической ответственности должно происходить по месту совершения указанного правонарушения.

Учитывая особенности Каспийского региона, мы полностью согласны с точкой зрения А.М. Муртузалиева, который отмечает, что по мере возрастания антропогенной нагрузки на экосистему Каспийского моря усложняются соответствующие природоохранные меры, что требует и более высоких уровней территориальной организации сотрудничества в этой области.³⁴

³² Gianluigi Zangari. Risk of global climate change by BP oil spill. Frascati National Laboratories (LNF) – National Institute of Nuclear Physics (INFN) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.assoziazionegeofisica.it/OilSpill.pdf>

³³ Жариков Ю.Г. О применении юридической ответственности за экологические правонарушения // Журнал российского права. 2010. № 7. С. 39.

³⁴ Муртазалиев А.М. Правовые проблемы охраны окружающей среды в бассейне Каспийского моря. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва. 1996 г. С.110

То есть, если исторически в недавнем прошлом экологические проблемы Каспия проявлялись и соответственно решались на уровне его отдельных районов, то вскоре потребовался региональный, а затем бассейновый и глобальный подходы к их разрешению. Очевидно, эти тенденции должны быть более полно учтены и при определении оптимальных природоохранных мер, в т.ч. и посредством организации экосотрудничества.³⁵

Далее в работы мы более подробно остановимся на вышеприведенной позиции т.к. по нашему мнению, именно существующие экологические, политические и правовые особенности Каспийского моря и прикаспийского региона являются одними из первостепенных факторов, влияющих на формирование правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Каспийском море, в т.ч. при недропользовании в его акватории.

Таким образом, подводя логический итог настоящего параграфа, дадим авторское определение экологической безопасности: *экологическая безопасность – это один из элементов международной и национальной безопасности, характеризующий сохранение качества окружающей среды на уровне, при котором не происходит деградация либо уничтожение как отдельных компонентов, так и окружающей среды в целом, вызванное негативным воздействием как самой хозяйственной деятельности человека, так и её результатами.*

Отсюда вытекает, что обеспечение экологической безопасности – это реализация мероприятий по сохранению того качества окружающей среды, на котором не происходит деградация либо уничтожение как отдельных компонентов, так и окружающей среды в целом.

Субъектами обеспечения экологической безопасности является государство, граждане, юридические лица.

³⁵ Там же

Предметом обеспечения экологической безопасности являются общественные отношения, складывающиеся между субъектами хозяйственной деятельности по поводу сохранения качества окружающей среды на том уровне, на котором не происходит деградация либо уничтожение, как отдельных компонентов, так и окружающей среды в целом.

Что касается нормативно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности, то нам видится необходимым, во-первых, осветить ретроспективу развития правового регулирования данной области, во-вторых, провести анализ опыта зарубежных стран в вопросах обеспечения экологической безопасности на национальном уровне в целях выявления положений, которые могли бы найти применение в отечественном праве.

1.2 Система международно-правового и зарубежного регулирования обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности, связанной с недропользованием на акваториях

Несмотря на то, что ещё в 1969 г. ООН была принята первая Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью,³⁶ считается, что система международно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности берет начало со Стокгольмской конференции 1972 г. Именно после нее активизировалась нормотворческая инициатива государств как на национальном, так и на международном уровне в области защиты окружающей среды.

Одним из знаковых результатов работы данной конференции считается принятие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 2997 от 15 декабря

³⁶ Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью 1969 г. Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/sea_pollution.pdf

1972 г. (A/RES/2997(XXVII)), которой было положено начало Программы ООН по охране окружающей среды или ЮНЕП. В соответствии с резолюциями ООН на ЮНЕП была возложена основная роль в области организации мер по охране окружающей среды.

Ввиду того, что экологические проблемы приобрели, в большей своей степени глобальный характер, главным средством международно-правовой охраны окружающей среды, в том числе при недропользовании, стали многосторонние соглашения.

Составной частью правовой системы страны являются также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры. Россия является стороной многих международных договоров в сфере охраны окружающей среды, в частности:

- Венской конвенции по охране озонового слоя 1985 г.;
- Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г.;
- Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г.;
- Конвенций ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.;
- Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалении 1989 г.;
- Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.;
- Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г.;
- Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.;
- Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г.;
- Конвенция по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ 73/78) 1973 г.

Действие конвенции 1972 г.³⁷ охватывает не только морские суда, но и морские стационарные и плавучие платформы. Стоит отметить, что данные платформы являются основным и главным механизмом осуществления разведки и добычи углеводородов в акваториях морей, и именно с авариями на платформах в акваториях связаны наиболее серьезные негативные последствия для окружающей среды.

Основную опасность для морских и прибрежных зон представляет нефтегазодобывающая деятельность. При бурении скважины глубиной до 4000 метров нарабатывается 500 м³ бурового шлама и примерно 5000 м³ полужидких отходов. В мире пробурено более 65 тыс. морских скважин, около 20% мировой добычи нефти приходится на морские месторождения, поэтому легко догадаться о степени воздействия на гидросферу в районах добычи углеводородов. Кроме этого, не следует забывать, что мировой океан бороздят более 4000 тыс. танкеров, которые перевозят по морю более 60% добываемой нефти. В случае, когда вблизи берега терпит аварию танкер или буровая установка, гибнут морские птицы, страдает прибрежная флора и фауна, пляжи покрываются слоем нефти. Доказано, что сбросы в море бурового шлама оказывают отрицательное воздействие на морскую среду: вокруг буровых платформ под толщей шлама в донных осадках формируются анаэробные условия и макрофауна отсутствует. Рыба под воздействием даже ничтожных концентраций нефтепродуктов приобретает стойкий керосиновый запах и не может быть скормлена даже скоту. Нефть и нефтепродукты не только пагубно влияют на звенья биологической цепи, но и нарушают обмен энергией, влаго – и газообмен между атмосферой и водоемами. Проведённые биологами опыты с наиболее типичными составами буровых растворов показали, что нормальное развитие молоди

³⁷ Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов. Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dumping.shtml

рыбы в воде возможно только лишь при разведении водой отработанного раствора в 26 тыс. раз.³⁸

Стоит особо отметить Конференцию-де-Жанейро. Именно на ней был озвучен и закреплён качественно новый уровень понимания охраны окружающей среды – наличие взаимной связи между устойчивым экономическим развитием и охраной окружающей среды.

В 1992 г. Европейская экономическая комиссия ООН, осознавая всю опасность трансграничного характера загрязнения водоемов и водотоков, приняла Конвенции по защите и использованию трансграничных водотоков и международных озер.³⁹ В соответствии со ст. 1 указанной Конвенции, стороны обязались принимать все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия. Часть 2 статьи 5 закрепляет, что каждая страна, в которой действует конвенция, устанавливает предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах из точечных источников в поверхностные воды на основе наилучшей имеющейся технологии. Данный документ одним из первых закрепил обязанность нормирования в области охраны окружающей среды на международном уровне.

В рамках СНГ разработан проект Конвенции об экологической безопасности государств – участников СНГ. В данном документе приводятся определения различных терминов, в том числе экологической безопасности. В соответствии с указанной конвенцией, экологическая безопасность – это система политических, правовых, экологических, экономических, технологических и иных мер, направленных на обеспечение гарантий защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека и гражданина от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного,

³⁸ Тетельмин В.В., Язев В.А. Защита окружающей среды в нефтегазовом комплексе: Учебное пособие. 2 изд. Долгопрудный: Издательский дом «Интеллект», 2011. С. 176–179.

³⁹ Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Официальный сайт Организации Объединенных Наций. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercourses_lakes.shtml

техногенного и природно-техногенного характера в настоящем и будущем времени.⁴⁰

В данном документе отмечается межгосударственный правовой статус системы коллективной экологической безопасности государств – участников СНГ и устанавливаются процедуры реализации положений конвенции в рамках системы коллективной экологической безопасности. Стоит отметить, что данный документ носит лишь рекомендательный характер, однако является хорошим примером сотрудничества государств в рамках решения общих проблем.

Таким образом, можно заключить, что на международном уровне выработан довольно серьезный пласт эколого-правового регулирования, который является основой для дальнейшего развития экологического права уже на национальном уровне.

Целесообразно обратиться к зарубежному опыту в области правового регулирования экологической безопасности и проанализировать его. Согласно нашему анализу, институт обеспечения экологической безопасности берет своё начало в XIX–XX веках,⁴¹ когда в силу интенсивного роста промышленного производства встала проблема обеспечения экономики повышенным спросом на ресурсы. Экстенсивный подход, применяемый до сих пор многими государствами и хозяйствующими субъектами, уже на заре своего гиперроста начал оказывать негативное влияние не только на отдельные природные компоненты, в отношении которых велась добыча, и которые использовались на производствах, но и на все остальные составные части окружающей среды.

Основным центром промышленного производства XIX века была Европа, а одной из самых промышленно развитых стран в тот период была Великобритания. Горное производство в данном государстве того времени, в

⁴⁰ Статья 1 Проекта Конвенции об экологической безопасности государств - участников СНГ (новая редакция). Модель // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. № 43. 2009.

⁴¹ Сапаров С.М. Развитие института экологической безопасности в зарубежных государствах // Нефть, газ и бизнес, – 2015. – № 6. – С. 28-30.

основном было связано с добычей угля, алмазов (в колониях) и металлических руд. Если процесс добычи не рассматривался как что-то опасное с точки зрения вреда окружающей среде, то вопрос переработки руд оказывал прямое воздействие на население.

Для переработки металлических руд и получения чистых и высококачественных металлов производству требовались большие объёмы каустической соды. Заводы, производившие каустическую соду для нужд, в том числе металлургии, выбрасывали в атмосферный воздух большие объёмы хлористого водорода – соединения, вызывающего в больших концентрациях, отёк легких, нарушение работы кровеносной системы, смерть.⁴²

Производимые этими заводами выбросы отравляли окружающую среду, что приводило к протестам части населения. Дело доходило до того, что отдельные фабрики и производства начали перебрасывать в отдалённые от людей районы страны. В этих условиях, для улучшения экологической ситуации и обеспечения здоровья населения, Правительство Великобритании приняло первый в мире акт в области обеспечения экологической безопасности – Акт «О выбросах хлористого водорода при производстве каустической соды» 1863 г. (Alkaline Act 1863).

Данным документом был наложен запрет на выброс в атмосферу газов, содержащих больше 5% хлористого водорода. Принятие этого акта оказало весьма значительное влияние на экономическое положение производителей, поставив многих из них на грань выживания, но в то же время подтолкнуло их к поискам действенных и эффективных способов улавливания и использования хлористого водорода. Уже в 1866 г. в Англии был получен патент на способ переработки хлористого водорода в хлор с целью использования его для производства белильной извести. Таким образом, можно сделать вывод о том, что экологические ограничения могут не только

⁴² Еремина Б.Г. Газовый анализ. Государственное научно-техническое издательство химической литературы. Ленинград, 1955. С. 94.

улучшать состояние окружающей среды, но и ведут к созданию и внедрению новых технологий. Данный пример может являться хорошей иллюстрацией к практике стимулирования использования наилучших доступных технологий в наши дни.

Сегодня, одними из основных актов Великобритании в области обеспечения охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в том числе при недропользовании в акваториях морей, являются Акт об охране окружающей среды 1990 г. и Акт об окружающей среде 1995 г. Кроме этого, необходимо отметить, что первым национальным стандартом (в странах Евросоюза), устанавливающим систему экологического управления на предприятии, является британский стандарт BS 7750:1992 «Система экологического управления».

Данным документом был установлен особый порядок управления предприятием, аналогичный тому, что устанавливается в ISO 9000 – на предприятии организуется целенаправленная работа по снижению загрязнения окружающей среды. Стандарт охватывает все стороны деятельности предприятия, вводится регистрация выбросов в атмосферу и сбросов сточных вод, проводится тщательный экологический анализ работы предприятия, назначается руководитель, персонально ответственный за соблюдение требований стандарта.⁴³

Следующей страной, опыт которой необходимо рассмотреть, являются Соединённые Штаты Америки (далее США). Первые природоохранные законы появились в США в 1960-х годах, когда наблюдался всплеск экологического движения во всем мире. США, как и другие постиндустриальные страны⁴⁴, лидирует по уровню нормативно-правового обеспечения экологической безопасности, выработав довольно жесткий режим эколого-правового регулирования. В вопросах обеспечения

⁴³ Высторобец Е.А. Экологическое право-мотивации в международном сотрудничестве / Предисл. Ю.Е. Винокурова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Наука, 2006. XL. С. 81, 82.

⁴⁴ Одним из факторов постиндустриализации государства является повышенное внимание к охране окружающей среды // Мировая экономика: Учебник / Под ред. А.С. Булатова. М., 1999. С. 54.

экологической безопасности серьезное участие принимает общественность. Поэтому, даже при разработке сланца в целях добычи нефти и газа из него, компаниям приходится тратить крупные средства, в том числе на «задабривание» жителей прилегающих к добыче районов и экологических организаций.

Такая важная деятельность, как оценка воздействия на окружающую среду (далее ОВОС), по мнению Максименко Ю.Л., Горкина И.Д., берет свое начало именно в США с принятием закона «О национальной политике в области окружающей среды» (National Environmental Policy Act – NEPA). Данный законодательный акт был принят для координации деятельности федеральных ведомств, с тем чтобы «использовать систематический, междисциплинарный подход, при котором обеспечиваются интеграция естественных и общественных наук, проектирование среды обитания при планировании и принятии решений.⁴⁵

Обеспечительные мероприятия по выполнению указанного акта возлагались на специально созданный при Президенте США Совет по качеству окружающей среды (Council on Environmental Quality), который в 70-е годы издал серию методических материалов по реализации процедур ОВОС.

Учрежденное в 1970 г. Агентство по охране окружающей среды США (US Environmental Protection Agency) также начало работу по разработке методических материалов по обеспечению процесса ОВОС и практическую оценку хозяйственных проектов, осуществляемых федеральным правительством.

В 1979 г. Совет по качеству окружающей среды США утвердил «Правила по выполнению процедур ОВОС», установленных NEPA, которые в 1986 г. на основе практического опыта были существенно переработаны.

⁴⁵ Максименко Ю.Л., Горкина И.Д. Оценка воздействия на окружающую среду: Пособие для практиков. М.: РЭФИА. 1996. С. 11.

На основе NEPA отдельные штаты США разрабатывают свои эколого-правовые акты, регламентирующие вопросы выполнения ОВОС.

Природоохранное законодательство в США развивается в очень нужном направлении и может быть примером для некоторых других стран. Одной из основных проблем современности является выброс парниковых газов. В этой связи принимаются новые законы по уменьшению выбросов парниковых газов в атмосферу, а также широкому применению возобновляемых источников энергии, повышению энергоэффективности и модернизации всей энергосистемы страны.

Среди интеграционных региональных объединений в настоящее время наиболее проработана система нормативно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Европейском союзе (далее ЕС). В странах Евросоюза действуют несколько сотен директив, совершенствуются всевозможные экологические стратегии и программы. Например, в 2009 г. была пересмотрена Европейская стратегия устойчивого развития, а также разработан план восстановления экономик стран ЕС, конечным результатом которого является принятие целого ряда экологических мер (по внедрению экологически чистых технологий, предотвращению негативных последствий климатических изменений, мер в области энергоэффективности и др.).

Если проанализировать механизм воздействия на природопользователей, то для многих стран ЕС ключевым аспектом является использование экономических инструментов.

Считается, что экономический механизм должен финансово стимулировать природопользователей к рациональному природопользованию через поиск возможных способов минимизации затрат. Проще говоря, конечная цель экономических мер – это создание условий, при которых экономически невыгодно разрушать окружающую среду. Систему экономических инструментов можно представить в виде следующих групп:

- Налоговое регулирование;

- Платежи за загрязнение окружающей среды;
- Ускорение амортизации основных фондов;
- Бюджетное субсидирование и льготное кредитование;
- Создание рынка прав на негативное воздействие;
- Специфические инструменты.

Вместе с тем, в этом вопросе не стоит концентрировать всё внимание только на экономических инструментах, и, как справедливо отмечают Кичигин Н.В., Пуляева Е.В., Хлуденева Н.И., Черепанова Е.В., Чертков А.Н., – максимальный эффект достигим только в использовании как экономических, так и административных мер вместе.⁴⁶

Рассмотрев наднациональное экологическое законодательство ЕС, представляется необходимым уделить внимание Федеративной Республике Германия – государству с одной из самых развитых экономик Европы и одной из самых развитых правовых систем Европейского союза.

В Германии экологическая безопасность приобрела самостоятельное значение с 1972 г., когда была опубликована первая федеральная экологическая программа. В 1974 г. было основано Федеральное управление по охране окружающей среды с довольно ограниченными, в основном, консультационными и информационными функциями. Только после Чернобыльской катастрофы в 1986 г. из МВД ФРГ выделилось Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и контроля безопасности ядерных реакторов. В 1974 г. был принят Федеральный закон «О защите окружающей среды от вредных воздействий», который установил ответственность государства в области защиты окружающей среды. Позже в 1990 г. был установлен контроль за экологическими последствиями хозяйственной деятельности предприятий. В 1994 г. охрана окружающей среды была закреплена в конституции ФРГ, как одна из основных целей государства: *«Государство защищает, сознавая ответственность перед*

⁴⁶ Кичигин Н.В., Пуляева Е.В., Хлуденева Н.И., Черепанова Е.В., Чертков А.Н. Прогнозирование развития эколого-правового регулирования // Журнал российского права. 2010. № 9. С. 8.

*будущими поколениями, естественные основы жизни человека и животных в рамках конституционного строя посредством законодательства и через осуществление исполнительной и судебной власти в соответствии с законом и правом».*⁴⁷

Подводя итог настоящего параграфа, можно сделать вывод о том, что правовое регулирование экологической безопасности зародилось в Англии XIX века. Основной его целью было снижение вредного воздействия промышленного производства на население. По мере технического развития и технологического обновления, а также повышения объёмов промышленного производства, общество сталкивалось со всё новыми вызовами, что в конечном итоге привело к тому, что если на заре развития эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности всё ограничивалось одним актом Парламента, то к XXI веку на национальном и международном уровне принято большое количество эколого-правовых документов, созданы специализированные органы и в целом появилось понимание глобального характера проблемы обеспечения экологической безопасности⁴⁸.

Таким образом, активизация освоения морских нефтегазовых районов лишней раз доказывает необходимость создания и развития мер обеспечения экологической безопасности при недропользовании.

1.3 Система национального нормативного регулирования обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности, связанной с недропользованием на акваториях

В бывшем СССР развитие законодательства в области обеспечения экологической безопасности началось после Великой Отечественной войны.

⁴⁷ Статья 20а Конституции ФРГ от 23 мая 1949 г. (с посл. изм. и доп. до 20 октября 1997 г.). Сайт Торгового представительства Российской Федерации в ФРГ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rfhwb.de>

⁴⁸ Сапаров С.М. Развитие института экологической безопасности в зарубежных государствах // Нефть, газ и бизнес, – 2015. – № 6. – С. 28-30.

Основным объектом правового регулирования того времени был атмосферный воздух. Совет Министров СССР 29 мая 1949 г. принял постановление № 2190 об охране атмосферного воздуха,⁴⁹ с целью предотвращения потерь черных и цветных металлов и ценных химических продуктов в результате их выброса и улучшения санитарно-гигиенических условий населенных пунктов. Постановлением был запрещен ввод в действие и утверждение проектов строительства без соответствующих природоохранных решений. Из текста постановления следует, что основное внимание уделяется не здоровью населения, а сокращению потерь металлов и других ценных веществ. Таким образом, можно сделать вывод, что данный документ является первой точкой зарождения и применения принципов социального государства (здоровье населения) в промышленном производстве СССР.

До конца 1960-х гг. проблема охраны природы от загрязнения считалась санитарной, а не экологической. Только к 80-м годам XX века, применительно к атмосферному воздуху и водным ресурсам вопросы охраны окружающей среды от загрязнения стали оцениваться и регулироваться как экологические.⁵⁰

На сегодняшний день экологическое законодательство включает в себя следующие федеральные законы: «Об охране окружающей среды» 2002 г.⁵¹, «Об охране атмосферного воздуха» 1999 г.⁵², «Об экологической экспертизе» 1995 г., «Об особо охраняемых природных территориях» 1995 г.⁵³ Вместе с тем, в ряде федеральных законов регулируются отношения в сфере охраны и использования отдельных компонентов природной среды: недр, земель, вод,

⁴⁹ Максименко Ю.Л., Глухарев В.А. Природоохранные нормы и правила проектирования: Справочник. М.: Стройиздат, 1990.

⁵⁰ Кашепов В.П. Развитие законодательства об уголовной ответственности за экологические преступления // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 29.

⁵¹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 24.11.2014, с изм. от 29.12.2014) «Об охране окружающей среды» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁵² Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «Об охране атмосферного воздуха» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁵³ Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

лесов, животного мира (Закон РФ «О недрах»⁵⁴, Земельный кодекс РФ⁵⁵, Водный кодекс РФ⁵⁶, Лесной кодекс РФ⁵⁷, Федеральный закон «О животном мире»⁵⁸ и др.). В отдельных законах проводится более детальная регламентация осуществления того или иного вида деятельности: федеральные законы «О континентальном шельфе Российской Федерации» 1995 г.,⁵⁹ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» 1998 г.,⁶⁰ «Об охране озера Байкал» 1999 г.⁶¹

Следует отметить, что в настоящее время в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» 2002 г.,⁶² формируется комплекс технических регламентов, в том числе устанавливающих требования в области обеспечения экологической безопасности продукции (товаров, работ, услуг), процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации продукции.

В области обеспечения экологической безопасности важная роль принадлежит следующим документам: Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению

⁵⁴ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 31.12.2014) «О недрах». // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁵⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁵⁶ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁵⁷ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁵⁸ Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О животном мире» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁵⁹ Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁶⁰ Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁶¹ Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об охране озера Байкал». СПС «Консультант плюс» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁶² Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О техническом регулировании» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

устойчивого развития»,⁶³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации»,⁶⁴ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».⁶⁵

Согласно ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды», экологическая безопасность – это состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Определив понятие, закон не указал требований по обеспечению безопасности. В результате понятие «экологическая безопасность» оказалось декларативным, что препятствует определению места отношений по обеспечению экологической безопасности в системе общественных отношений.⁶⁶

Мы отчасти согласны с мнением ряда ученых по поводу того, что отечественное экологическое законодательство характеризуется в большей части как «рамочное». Этот факт порождает необходимость выработки ряда подзаконных нормативных правовых актов. На сегодняшний день в данной области действует около 20 Указов Президента Российской Федерации, больше 150 Постановлений Правительства Российской Федерации, свыше 2000 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также огромное количество соответствующих подзаконных актов субъектов федерации.

⁶³ Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁶⁴ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁶⁵ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁶⁶ Голованова П.Н. Анализ экономико-правовой базы для обоснования механизма обеспечения экологической безопасности в регионе // Известия ТулГУ. Науки о Земле . 2011. № 1. С. 399

Отчасти экологическое законодательство Российской Федерации во многих сферах регулирования является более строгим по сравнению с законодательством ряда развитых стран. Практическое положение дел, однако, хуже. Одной из основных причин этого, ученые выделяют низкий размер платы за негативное воздействие и низкие размеры штрафов.⁶⁷ Отсюда складывается ситуация, при которой компаниям выгоднее нарушая закон платить штрафы, нежели вкладывать средства в природоохранную деятельность. Данный факт, на наш взгляд, является одной из наиболее серьезных недоработок российского экологического законодательства.

Один из главных стратегических ориентиров долгосрочной государственной политики – это активное использование недр шельфа Российской Федерации. Однако на основе тех фактов, которые были приведены в начале настоящего параграфа, можно сделать вывод, что особое внимание при освоении шельфовых проектов должно уделяться экологическому обеспечению их реализации.

Цель экологического сопровождения, как отмечают Э.Б. Бухгалтер и Е.Е. Ильякова, заключается в том, чтобы найти баланс между нефтегазовым освоением в акваториях и традиционным морским промысловым хозяйством, сохранив биоресурсы и биоразнообразие, а также свести к минимуму негативное воздействие на окружающую среду.⁶⁸ Сложные условия освоения шельфа обуславливают особое внимание к окружающей среде и диктуют специфические особенности на каждом из этапов, что выражается в необходимости использования наилучших доступных технологий, установлении более жестких экологических требований, а также требований в области промышленной безопасности.

Так, на этапе инженерно-экологических изысканий (фоновый мониторинг) необходимо проведение наблюдений во все основные сезоны

⁶⁷ Хлуденева Н.И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 12

⁶⁸ Бухгалтер Э.Б., Ильякова Е.Е. Нормативные аспекты экологического мониторинга при морской нефтегазодобыче в Арктике // Вести газовой науки. 2013. № 2 (13). С. 82

(динамика морских экосистем) и учёт возможности трансграничного переноса загрязнений в пределах единого морского бассейна. При исследованиях шельфовых территорий важно большое внимание уделять оценке путей миграции ценных промысловых видов рыб, беспозвоночных и морских млекопитающих, а также выявлению мест промысловых, нагульных и зимовальных скоплений важнейших промысловых организмов. Данное положение уже находит свое отражение в некоторых лицензиях на пользование недрами в акваториях морей Российской Федерации.

При проведении ОВОС также особое внимание должно уделяться возможности трансграничного переноса загрязнений. Кроме того, уязвимость и чувствительность акватории, особенно арктических морей и Каспийского моря, накладывает ряд экологических ограничений, таких как наличие особо охраняемых природных территорий (заповедники, водно-болотные угодья), ареалов обитания, мест размножения (нерестилищ) редких, охраняемых и ценных в промысловом отношении биологических видов, путей миграции ценных промысловых видов рыб, беспозвоночных и морских млекопитающих, наличие птичьих базаров, участков сезонных промысловых, нагульных и зимовальных скоплений важнейших промысловых организмов.

В рамках ОВОС необходимо также принимать во внимание наличие социальных проблем и традиционного природопользования в регионе. С учётом того, что планируемые работы зачастую оказывают существенное влияние на традиционное природопользование в регионе, шельфовые проекты должны проходить процедуру расширенных консультаций с общественностью, кроме того, общественные обсуждения обязательны в соответствии с требованиями законодательства об экологической экспертизе и государственной экспертизе.

Особая важность шельфовых проектов подчеркивается и тем, что они рассматриваются двумя федеральными экспертизами: государственной

экологической экспертизой и государственной экспертизой проектной документации.⁶⁹

В настоящее время практически на всех этапах экологического сопровождения освоения шельфа существует ряд пробелов, институциональных препятствий и несоответствий в законодательстве, затрудняющих эффективную работу.

Отметим, что для начала работ в акваториях морей, компаниям необходимо разработать и получить положительное заключение государственной экологической экспертизы на План предупреждения и ликвидации аварийных разливов нефти. Однако на сегодняшний момент в данном вопросе имеются определенные проблемы.

Трудности возникают ещё на стадии инженерно-экологических изысканий. Они заключаются в отсутствии нормативных документов, регламентирующих объёмы и виды работ. Общие указания даны лишь в РД 51-01-11-85 «Экологические исследования при инженерных изысканиях на континентальном шельфе» (1985 г.).⁷⁰ Однако данный документ не соответствует современным требованиям и техническим возможностям при проведении изысканий.

На этапе ОВОС также отсутствуют должные методические основы. В соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» в рамках проекта разрабатывается раздел «Перечень

⁶⁹См.: Часть 7 статьи 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «Об экологической экспертизе»; статья 31 Федерального закона от 30.11.1995 № 187-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О континентальном шельфе Российской Федерации»; часть 1 статьи 34 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁷⁰ РД 51-01-11-85 «Экологические исследования при инженерных изысканиях на континентальном шельфе». Разработан на основе СНиП П-9-75, в развитие ВСН 51.2-84 // Информационно-поисковая система (ИПС) «Техдокумент». URL: <http://www.texdokument.ru/>

мероприятий по охране окружающей среды».⁷¹ Однако в указанных нормативных документах отсутствуют методические рекомендации по разработке и наполнению этого раздела, регламентируется лишь его краткий состав. Кроме того, принципы и методика ОВОС в Российской Федерации значительно отличаются от принятых требований, которые предъявляются международными финансовыми организациями и применяются в промышленно развитых странах.

Пользование недрами в акваториях, кроме вышеназванных актов, регулирует также ГОСТ Р 53241-2008 («Геологоразведка морская. Требования к охране морской среды при разведке и освоении нефтегазовых месторождений континентального шельфа, территориального моря и прибрежной зоны», введен 01.01.2010).⁷² Из спорных моментов данного акта можно выделить то, что он запрещает сброс даже экологически безопасных очищенных вод в водоёмы высшей рыбохозяйственной категории.⁷³

Проще говоря, не допускается проведение работ по разведке и освоению нефтегазовых месторождений, связанных с водоотведением и удалением отходов в морскую среду на объектах высшей рыбохозяйственной категории, к которым относятся акватории практически всех морей Российской Федерации, несмотря на то, что ни в Водном кодексе Российской Федерации, ни в федеральных законах об охране окружающей среды, о континентальном шельфе Российской Федерации и о внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации, на которые ссылается ГОСТ, не содержится запрета на водоотведение в водоёмы высшей рыбохозяйственной категории.

⁷¹ См.: Статью 25 Постановления Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 (ред. от 10.12.2014) «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»; пункт 8 части 12 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

⁷² ГОСТ Р 53241-2008 «Геологоразведка морская. Требования к охране морской среды при разведке и освоении нефтегазовых месторождений континентального шельфа, территориального моря и прибрежной зоны». Открытая база ГОСТов StandartGOST.ru. URL: <http://standartgost.ru>

⁷³ Пункт 3.3. ГОСТ Р 53241-2008 «Геологоразведка морская. Требования к охране морской среды при разведке и освоении нефтегазовых месторождений континентального шельфа, территориального моря и прибрежной зоны». Открытая база ГОСТов StandartGOST.ru. URL: <http://standartgost.ru>

Как отмечает Е.В. Кривонос, сегодня отсутствует актуальный нормативный документ, регламентирующий проведение консультаций с общественностью. Рекомендации по информированию общественности даны лишь в уже не соответствующем современным нормативным документам Положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. приказом Госкомэкологии России от 20.05.2000 № 372).⁷⁴ В разных регионах применяются различные трактовки процедуры вовлечения общественности, что не позволяет недропользователю следовать единым алгоритмом.

Мы согласны с Е.В. Кривоносом, что для решения указанных выше проблем необходимо обновить и переработать нормативно-правовую базу, регулирующую работы на шельфе, в частности, разработать и утвердить в установленном порядке нормативно-методические документы, регламентирующие:

1. проведение локального экологического мониторинга;
2. разработку природоохранных разделов проектной документации с учётом актуальной законодательной базы Российской Федерации, гармонизированной с международными требованиями, в том числе с применением наилучших доступных технологий;
3. современную методику определения ущерба водным биоресурсам с учётом рыночных механизмов и гражданско-правовых отношений;
4. проведение консультаций с общественностью, с учётом международных требований, категории и экологической опасности объекта обсуждения.

Подводя итог настоящего параграфа можно сделать вывод о том, что ряд нормативных документов должен быть доработан. Так, необходимо доработать ГОСТ Р 53241-2008 и привести его в соответствие с федеральными законами (в частности, с Федеральным законом от 20.12.2004

⁷⁴ Кривонос Е.В. Нормативное обеспечение работ на шельфе // Экология производства. №12, 2010. С. 29

№ 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов») в части порядка водоотведения и удаления отходов в морскую среду на объектах высшей рыбохозяйственной категории. Кроме этого, считаем необходимым отметить тот факт, что Федеральный закон от 21.07.2014 № 219 (ред. от 29.12.2014) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» вносит качественно новый подход к эколого-правовому регулированию ведения хозяйственной деятельности, в том числе и недропользования, устанавливая категории объектов, вводя обязательность государственной экспертизы, а также внедряя комплексные экологические разрешения.

Усовершенствование нормативной базы, на наш взгляд, позволит значительно повысить экологическую безопасность и эффективность разработки континентального шельфа на основе современных методов с применением наилучших доступных технологий.⁷⁵

По первой главе диссертации нами был сделан ряд выводов:

1. В науке отсутствует единая позиция на наполнение термина «экологическая безопасность». Неопределенность связана с размытостью формулировки, содержащейся в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № ФЗ «Об охране окружающей среды». В целях решения указанной проблемы, нами даётся авторское определение экологической безопасности. Экологическая безопасность – это один из элементов национальной и международной безопасности, характеризующий сохранение качества окружающей среды на уровне, при котором не происходит деградация либо уничтожение как отдельных компонентов, так и окружающей среды в целом, вызванное негативным воздействием как самой хозяйственной деятельности человека, так и её результатами;

2. Из анализа истории развития правового регулирования обеспечения экологической безопасности нами был сделан вывод о том, что основным

⁷⁵ Кривонос Е.В. Указ. раб. С. 29–32

инструментом реализации деятельности, связанной с обеспечением экологической безопасности, являлся запрет деятельности, оказывающей негативные последствия на окружающую среду. Установление запрета сначала уменьшало объёмы промышленного производства, но позже приводило к созданию и внедрению новых технологий. Таким образом, установление запрета на выброс не только улучшает состояние окружающей среды, но и приводит к технологическому прогрессу, который в свою очередь выражается в необходимости внедрения наилучших доступных технологий.

3. На основе анализа особенностей, связанных с недропользованием в акватории морей, можно сделать вывод, что из – за крайне высокой восприимчивости акваторий морей, особенно Каспийского, к какому – либо вмешательству извне необходимо предусматривать специальные мероприятия. В частности, по нашему мнению, при исследованиях морских территорий важно большое внимание уделять оценке путей миграции ценных промысловых видов рыб, беспозвоночных и морских млекопитающих, а также выявлению мест промысловых, нагульных и зимовальных скоплений важнейших промысловых организмов. Данное положение уже находит свое отражение в некоторых лицензиях на пользование недрами в акваториях морей Российской Федерации, однако систематического характера не носит. Поэтому на этапе инженерно-экологических изысканий (фоновый мониторинг) необходимо проведение наблюдений во все основные сезоны (динамика морских экосистем) и учёт возможности трансграничного переноса загрязнений в пределах единого морского бассейна.

ГЛАВА II. ПРАКТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ, СВЯЗАННЫХ С НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ В КАСПИЙСКОМ МОРЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

2.1 Особенности правового регулирования недропользования в Каспийском море

В целях более глубокого понимания как проблемы выработки правового регулирования хозяйственной деятельности в Каспийском море, так и установления его правового статуса, нам представляется необходимым кратко осветить исторический аспект данного вопроса.

Первый этап берет свое начало в 1556 г., когда пало Астраханское ханство и российское государство получило возможность ловить рыбу «от Казани до моря». ⁷⁶ Далее в 1569 г. в результате первой русско-турецкой войны северное побережье моря отходит России. Позже, в 1639 г. между Персией и Османской Империей был заключен договор, разделивший часть кавказских земель на сферы влияния.

Дальнейшее развитие правового регулирования деятельности на Каспии и «обрамление» его статуса произошло после Персидского похода Петра I и русско-иранских войн 1804–1813 гг., 1826–1828 гг. ⁷⁷

Последовавшие за этими походами и войнами Петербургский, Рештский, Гюлистанский и Туркманчайский российско-персидские трактаты предоставили России исключительное право иметь военный флот на Каспийском море «на вечные времена».

Так, статья 5 Гюлистанского договора, предоставляя равное право российским и персидским торговым судам на плавание по Каспию, отмечает приведенную выше особенность: «...кроме Российской Державы, никакая

⁷⁶ История Астраханского края: Монография. Астрахань: Изд-во Астраханского гос. пед. ун-та, 2000. 1122 с.

⁷⁷ См.: Соколов Б.В. Сто великих войн. Русско-иранские войны (1804–1813, 1826–1828 годы). М.: Вече 2000.

*другая Держава не может иметь на Каспийском море военного флага».*⁷⁸

Данный трактат закрепил полное подчинение Каспийского моря российской юрисдикции. Таким образом, можно сделать вывод, что Каспий стал внутренним водоемом Российской империи. Что касается Персии, то за ней сохранилось право только на торговое судоходство.

Второй этап начинается в 1917 г., когда Советская Россия заявила о прекращении действия англо-русского соглашения 1907 г. о разделе Персии на сферы влияния, аннулировала все российско-персидские договоры и отказалась от монопольных прав на Каспий. Однако позже были заключены новые договоры, положившие начало новому правовому регулированию деятельности в Каспийском море, это:

1. Российско-персидский договор 1921 г. «О дружбе и сотрудничестве»;
2. Договором между СССР и Ираном 1935 г. «О поселении, торговле и мореплавании»;
3. Договор между СССР и Ираном 1940 г. «О торговле, рыболовстве и судоходстве (мореплавании)».

Характеризуя данные договоры, можно отметить, что они предоставляли равные и исключительные права на осуществление морской деятельности на Каспийском море как СССР, так и Ирану. Другими словами, СССР и Иран отказались от разграничения национальной юрисдикции акватории Каспийского моря. Статья 11 договора 1921 г. предусматривала, что «обе Высокие договаривающиеся Стороны согласны, что: *«С момента подписания настоящего Договора, они будут в равной степени пользоваться правом свободного плавания по Каспийскому морю под своим флагом»*⁷⁹. Особо оговаривалось, что Иран не будет допускать на своей территории присутствия иностранных войск. Широко использовавшийся тогда термин «советско-иранское море» подразумевал, что только эти два государства, их организации и граждане имели право на морепользование. Закрытость

⁷⁸ См.: Викитека, Гюлистанский мирный договор 1813 года.

⁷⁹ Документы внешней политики СССР: В 7 т. М.: Политиздат, 1959. Т. 3. С. 536–544.

Каспия для третьих стран, их компаний и граждан четко сформулирована в ст. 14 Договора 1935 г., в которой говорится: *«На всем протяжении Каспийского моря могут находиться только суда, принадлежащие СССР и Ирану, и равным образом гражданам и торговым транспортным организациям одной из обеих Договаривающихся Сторон, плавающие соответственно под флагом СССР или под флагом Ирана. Они равным образом соглашаются иметь в качестве экипажа на судах только лиц, принадлежащих к их государству»*.⁸⁰

Однако отметим, что при заключении вышеназванных договоров, стороны не ставили вопрос об установлении границ на Каспии и разграничении территориальных вод. Единственной границей была десятимильная прибрежная рыболовная зона, установленная договором 1935 г. Более того, отметим, что и акватория в пределах десятимильной рыболовной зоны не рассматривалась как граница суверенитета прибрежных государств. В статье 12 договора между СССР и Ираном 1940 г. «О торговле, рыболовстве и судоходстве (мореплавании)» оговаривается право обеих сторон свободно заниматься рыболовством на всей акватории Каспийского моря, десятимильная зона лишь резервировалась исключительно за каждой из стран. Подводя итог характеристики вышеназванных договоров с точки зрения ведения хозяйственной деятельности, можно заключить, что стороны должны были осваивать Каспийское море согласованно и совместно.

Однако практика пошла другим путём. СССР в одностороннем порядке придал линии Астара (Азербайджанская ССР) – Гасан-Кули (Туркменская ССР) статус государственной границы. Так, согласно Закону СССР от 24 ноября 1982 г. «О государственной границе СССР», граница, *«если иное не предусмотрено международными договорами СССР, устанавливается на озерах и иных водоемах по прямой линии, соединяющей выходы*

⁸⁰ Габиева З. Правовой статус Каспия // Обозреватель-Observer. 2004. № 8 (175). С. 7.

*государственной границы СССР к берегам озера или иного водоема».*⁸¹ Хотя «иное» было установлено вышеназванными договорами, теперь де-факто Каспийское море в одностороннем порядке было поделено и таким образом, в соответствии с этим разделом около 88% водной площади моря отошло СССР, а Ирану порядка 12%.

Третий этап – постсоветский, начинается в 1991 г. и длится по настоящее время. Однако прежде чем перейти к анализу третьего этапа, считаем необходимым указать, что рассмотрение вопроса определения правового статуса Каспийского моря является необходимой составляющей настоящего диссертационного исследования в силу различия правового регулирования вопросов недропользования в морских пространствах и озерах. Учитывая вышеизложенное, мы кратко раскроем поставленный вопрос, основываясь на наименее дискуссионных в науке подходах.

Международно-правовыми документами, определяющими правовой статус Каспийского моря, формально остаются российско-персидский договор 1921 г. «О дружбе и сотрудничестве» и договор между СССР и Ираном 1940 г. «О торговле, рыболовстве и судоходстве (мореплавании)». Данные договоры оставили без внимания, в силу их давности, те вопросы, которые возникли после распада СССР.

В результате распада СССР произошло образование новых прикаспийских государств – Российской Федерации, Казахстана, Туркменистана и Азербайджана. Каждая из этих стран стала претендовать на свою часть Каспийского моря, а в связи с наличием крупных запасов нефти и газа в акватории вопрос определения государственных границ приобрел особую актуальность. Между государствами встал вопрос о разделе акватории и сохранении, а по некоторым отдельным вопросам – улучшении экологической обстановки в акватории моря.

⁸¹ Ст. 3 Закона СССР от 24 ноября 1982 г. «О государственной границе СССР» // Ведомости ВС СССР. 1982. № 48. Ст. 891.

Сегодня существует несколько предложений по делению Каспийского моря. Например, Россия и Казахстан предлагают разделить морское дно и его ресурсы между всеми прибрежными государствами, определить квоты этих стран в рыбном промысле, а акваторию моря оставить в общем пользовании.

Азербайджан призывает распределить все ресурсы Каспия, исходя из международного морского права, то есть разделить и дно, и акваторию моря четкими межгосударственными границами.

По варианту Туркменистана предлагается выделить долю каждой стране региона в добыче энергетических и рыбных ресурсов, но при этом оставить в совместном пользовании центральный сектор Каспийского моря.

В данном вопросе наиболее жесткой позиции придерживается Иран. Его предложение – выделить каждой стране по 20% площади акватории и дна.⁸² Против этой позиции выступает Азербайджан, так как по такому варианту часть месторождений Каспия отойдут Ирану, и останется нерешенным вопрос определения координат срединной линии моря, по которым будет определяться граница национальных секторов на Каспии Туркменистана и Азербайджана.

По другому варианту Ирана акватория останется в общем пользовании, но за каждой страной надо закрепить равную долю в освоении нефтегазовых и рыбных ресурсов.

На сегодняшний день мы имеем ситуацию, при которой из-за невозможности найти консенсус и принять Конвенцию по правовому статусу Каспийского моря страны решают этот вопрос путем двух-и трехсторонних соглашений.

Например, Россия и Казахстан подписали договор, согласно которому, северная часть дна Каспийского моря теперь делится между ними на два сектора по срединной линии. Таким образом, недра и поверхностные ресурсы

⁸² Кольчугин Н. Каспийское море: Россия и Иран обречены на союзные отношения. Российское информационное агентство Iran news.16.05.2012 [Электронный ресурс] URL: http://www.iran.ru/news/analytics/80544/Kaspiyskoe_more_Rossiya_i_Iran_obrecheny_na_soyuznye_ot_nosheniya

моря являются исключительной собственностью конкретного государства⁸³. Подобный договор имеется также между Россией и Азербайджаном, Азербайджаном и Казахстаном, Казахстаном и Туркменистаном.

Иран не признает двух- и трехсторонних соглашений между другими прибрежными государствами. Позицию Ирана по данному вопросу четко дал понять бывший глава МИД Ирана Кямал Харрази: *«Иран, Россия, Казахстан, Туркменистан и Азербайджан должны прийти к общему согласию по вопросу статуса Каспия. Шаги, предпринимаемые прикаспийскими государствами в двустороннем порядке, нарушают процесс определения правового статуса моря. Для достижения общего согласия необходимо продолжать дипломатические переговоры на основе международных правовых норм и законов»*.⁸⁴

По результатам последней встречи глав прикаспийских государств, проходившей в Астрахани, в рамках IV Каспийского саммита 29 сентября 2014 г. было установлено, что в общем пользовании останется 25-мильная прибрежная рыболовная зона, при этом у каждой из сторон остаётся исключительное право на добычу ресурсов в 15-мильной зоне.

Теперь остановимся на одном из важнейших вопросов: является ли Каспий морем или всё-таки озером.

В случае признания Каспия обычным морским пространством на него автоматически распространяются соответствующие статьи конвенций ООН по континентальному шельфу и морскому праву 1958 и 1982 годов. Таким образом, каждое прикаспийское государство будет иметь суверенные права на 12-мильные территориальные воды и 200-мильные исключительные экономические зоны. Так как максимальная ширина Каспийского моря не превышает 200 морских миль, то внешние границы исключительной

⁸³ Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 06.07.98 г. «О разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование».

⁸⁴ МИД Ирана: двух- и трехсторонние соглашения по Каспию не имеют законной силы. // ЦентрАзия – записная книжка специалиста. 24.05.2003 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1053722220>

экономической зоны можно определить на основе принципа срединной линии.

При данном варианте любые третьи страны, в исключительной экономической зоне пользуются свободой судоходства и полетов, прокладки кабелей и трубопроводов, проведения научных исследований и других, правомерных с точки зрения международного права, видов деятельности.

После признания Каспия морем можно будет проводить дальнейшие действия по уже имеющимся международным актам. Другое дело, если юридически признать Каспий озером.

Общепризнанных или общепринятых правовых норм раздела пограничных озер, определяющих общие правовые вопросы раздела и эксплуатации ресурсов, не существует, кроме одной: разграничение пограничного озера может быть осуществлено только по взаимному согласию всех прибрежных государств. Раздел пограничных озер, как правило, осуществляется договорами сопредельных государств, и чаще всего режим их пользования устанавливается общим.

Неопределенность правового статуса Каспия порождает неопределенность правового режима недропользования в пределах российского участка дна Каспийского моря, суверенные права на который Россия приобрела в результате заключения соглашений с Республикой Казахстан и Азербайджанской Республикой (1998–2002 гг.).

Причина заключается в том, что к данному участку изначально, в силу неопределенности правового статуса моря в целом, неприменима ни одна из правовых категорий морских акваторий (территориальные воды, внутренние морские воды, континентальный шельф или исключительная экономическая зона). Между тем, в российском законодательстве нормы правового регулирования морской деятельности (включая недропользование) зависят от правовой категории акватории, на которой эта деятельность осуществляется.

Вопрос о том, какие из этих норм использовать применительно к российскому участку дна Каспия, является нерешенным.⁸⁵

В России правовой режим использования морских недр, а также возникающие в связи с ним отношения в области использования и охраны вод имеют две составные части. Одни правовые нормы применимы к территории, в состав которой входят внутренние морские воды и территориальное море, другие – к континентальному шельфу страны.

Неопределенность существует и в части водного законодательства, регулирующего вопросы использования и охраны вод в связи с недропользованием. Действие Водного кодекса Российской Федерации распространяется только на внутренние воды и территориальное море России, за пределами которого до внешней границы подводной окраины материка действует Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации».

В связи с различием правовых режимов использования и охраны вод на континентальном шельфе и в территориальном море России встает вопрос о том, какой из этих режимов применим к российскому участку дна Каспийского моря. Возникает интересная ситуация. С одной стороны, отсутствует формальная основа решения этого вопроса, поскольку данный участок не относится ни к территории России, граница которой проходит по берегу моря, ни к континентальному шельфу (в юридическом понимании данного понятия).

С другой стороны, так как нефтегазодобывающая деятельность на российском участке дна Каспия приняла большой размах, этот вопрос решается не на законодательном уровне, а на уровне ведомственных инструкций и согласований, при этом, как правило, нормы использования и охраны вод устанавливаются по аналогии с правовым режимом территориального моря.

⁸⁵ Порохнин А.П., Курапов А.А., Андреев В.В., Бутаев А.М., Алдабаев А.А., Павлова М.В., Монахов С. К., Монахова Г.А. Экологическая среда нефтегазового комплекса Каспийского моря // Защита окружающей среды в нефтегазовом комплексе. 2009. № 9. С. 10.

Подводя итог настоящего параграфа, на основе анализа исторических данных по вопросу правового регулирования Каспийского моря, диссертант предлагает выделить три основных этапа: дореволюционный этап; советско-иранский этап; постсоветский этап. Характеризуя их, отметим, что Каспийское море с давних времен являлось зоной российского влияния и интересов. Долгое время Каспий рассматривался как чисто российский водоем, в котором Персия была лишь на правах владения торговыми судами. Позже, с распадом Российской империи и образованием СССР, Каспийское море превратилось в водоем совместного пользования для двух стран, что было подкреплено рядом соглашений. Четких, общепризнанных государственных границ в акватории Каспия не было, была лишь попытка СССР в одностороннем порядке ввести границу по линии Астара – Гасан-Кули. После развала СССР и образования новых государств встала проблема делимитации Каспийского моря между пятью прикаспийскими странами. В сложившейся сегодня ситуации в наибольшей степени отвечает интересам России и других прикаспийских государств (в силу исторического, правового, геополитического положения) статус не моря и не озера, а водоема со специальным правовым регулированием. Считаю целесообразным произвести делимитацию в рамках правового статуса водоема со специальным правовым регулированием по срединной линии деления дна, в пределах которых страны смогут осуществлять недропользование по своему законодательству.

После определения правового статуса акватории и решения вопроса с делимитацией, автор считает необходимым предусмотреть в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» положение, согласно которому экологические требования, предъявляемые в отношении хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в акватории Каспийского моря будут аналогичны требованиям, предъявляемым к указанной деятельности на континентальном шельфе Российской Федерации.

Говоря о разнице в правовом регулировании предоставления права пользования участками недрами в различных зонах морского пространства отметим, что с целью усиления государственного контроля за иностранными инвестициями в недропользование были внесены поправки в Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее – ФЗ № 57), которыми были установлены ограничения участия иностранных инвесторов в уставных капиталах хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения безопасности и суверенитета государства. В соответствии с этим законом предприятия, имеющие лицензии на пользование участком недр федерального значения, получили статус стратегических.

Для стратегических предприятий ФЗ № 57 установил особый порядок оборота акций (долей), составляющих уставный капитал хозяйственного общества, осуществляющего пользование участками недр федерального значения.⁸⁶

Кроме того были приняты федеральные законы от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ и от 18 июля 2008 г. № 120-ФЗ, которыми в Закон Российской Федерации «О недрах» и Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» были внесены изменения, существенно трансформировавшие систему лицензирования недропользования. Эти законы сформировали правовой режим участков недр федерального значения в Законе РФ «О недрах»,⁸⁷ установили их особый статус, особый порядок предоставления таких участков недр в пользование.

Согласно ч. 3 ст. 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах» участки недр внутренних морских вод были отнесены к участкам недр федерального

⁸⁶ Василевская Д.В., Архипов А.В., Филатов Д.В. Правовое регулирование недропользования на континентальном шельфе и в Мировом океане. История и перспективы. Теория и практика. М.: Юрист, 2012. С. 67.

⁸⁷ Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 31.12.2014) «О недрах». Ст. 2.1.

значения, что влечет за собой применение особого порядка и требований, установленных для участков недр федерального значения.

Часть 1 ст. 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах» устанавливает, что геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения (за исключением участков недр континентального шельфа, которые расположены на суше и распространяются на континентальный шельф, а также содержащих газ из Перечня, формируемого в соответствии с Федеральным законом от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации») должны осуществляться по решению Правительства Российской Федерации по результатам аукциона. Решение о проведении аукциона, условия его проведения утверждается распоряжением Правительством Российской Федерации.

Что касается субъектного состава, то он определен ст. 9 Закона Российской Федерации «О недрах», в соответствии с которой, пользователь участков недр, расположенных во внутренних морских водах, должен быть юридическим лицом, созданным в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Если сравнивать участки недр федерального значения, расположенные на суше, во внутренних морских водах и на континентальном шельфе, то можно отметить следующее.

Участкам недр внутренних морских вод присущи те же особенности, что и участкам недр федерального значения, расположенным на сухопутной территории Российской Федерации (ограниченный субъектный состав, возникновение права пользования недрами на основании решения Правительства Российской Федерации и т.д.). Специфика состоит в том, что работы проводятся в прибрежных водах. Таким образом, к работе предъявляются особые экологические требования, сравнимые с экологическими требованиями, предъявляемыми к пользователю недр континентального шельфа, а также увеличенный по сравнению с участками

недр федерального значения, расположенными на суше, срок геологического изучения – до 10 лет

Принятие решений о предоставлении права пользования недрами континентального шельфа перенесено на уровень Правительства РФ. Право пользования недрами предоставляется без проведения конкурсов или аукционов, при этом разовый платеж за право пользования недрами фиксируется непосредственно в лицензии на пользование недрами, а рассчитывается – в соответствии со специальной методикой, утверждаемой Правительством РФ.

Также установлен запрет для иностранных юридических лиц на получение права пользования участками недр континентального шельфа Российской Федерации. Геологическое изучение как самостоятельный вид пользования на континентальном шельфе отсутствует, оно возможно лишь в рамках совмещенных лицензий.

Что касается вопроса предоставления права пользования недрами в Каспийском море, диссертант полностью поддерживает точку зрения Д.В. Василевской, что в случае, если участок недр не подпадает под критерии отнесения к участкам недр федерального значения (по виду и объёму), то он должен предоставляться по процедуре, установленной в отношении участков недр с общеправовым режимом. В итоге мы получаем, что эколого-правовое регулирование будет полностью лежать в рамках, аналогичных шельфовым, а предоставление права пользования участком недр не будет обременено лишними требованиями к субъектному составу. Тем самым данные подходы позволят использовать экономический потенциал Каспия более эффективно.

Далее, в целях дальнейшей выработки предложений по совершенствованию эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Каспийском море, представляется необходимым осветить специфику его в прикаспийских государствах.

2.2 Особенности правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании в прикаспийских государствах

В данном параграфе диссертант считает необходимым провести анализ существующего правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании в прикаспийских государствах и выявить специфику, влияющую на её реализацию.

Все нормы регулирующие вопрос обеспечения экологической безопасности можно дифференцировать на две большие группы – общие и специальные, в рамках которых можно выделить ещё две подгруппы каждой группы – международные и национальные.

К общим, на наш взгляд, относятся те нормы, которые касаются охраны окружающей среды в целом. Иными словами, в них не проводится конкретизация правового регулирования. Данные нормы закреплены как в международном, так и в национальном законодательстве.

К общим международным источникам относится основополагающий источник выработки правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Каспийском море – Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря от 4 ноября 2003 г. (Тегеранская Конвенция), Конвенция Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте – Конвенция Эспо (ратифицирована Азербайджаном и Казахстаном, подписана, но не ратифицирована Россией, не подписана и не ратифицирована Ираном и Туркменистаном), Конвенция Европейской экономической комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» – Орхусская конвенция (ратифицирована тремя из пяти прикаспийских

государств: Азербайджаном, Казахстаном, Туркменистаном. Россия и Иран эту конвенцию не подписали и не ратифицировали).

К общим национальным источникам относятся нормативные правовые акты, принятые в отдельных прикаспийских государствах и осуществляющих комплексное, не конкретизированное эколого-правовое регулирование. В Российской Федерации – это Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, в Казахстане – «Экологический кодекс Республики Казахстан» от 9 января 2007 г. № 212-III, в Туркменистане – Закон «Об охране природы» от 1 марта 2014 г., в Азербайджане – Закон «Об охране окружающей среды» от 8 июня 1999 г. № 678-IG, Закон Азербайджанской Республики от 8 июня 1999 г. № 677-IG «Об экологической безопасности».

К специальным нормам относятся те, которые конкретизируют и раскрывают общие нормы, содержащиеся как на международном, так и на национальном уровне. В нашем случае, эта конкретизация правового регулирования проводится по отношению к деятельности, связанной с использованием недрами и сопутствующей ей.

На международном уровне это протоколы, принятые к Тегеранской конвенции – Протокол по сохранению биоразнообразия и Протокол о региональной готовности, реагированию и сотрудничестве в случае инцидентов, вызывающих загрязнение нефтью.

На национальном уровне в России – это Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1, Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и подзаконные акты, принятые в их исполнение. В Казахстане – это Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-IV ЗРК «О недрах и недропользовании» и принятые в его исполнение подзаконные акты. В Туркменистане – это Закон Туркменистана «О недрах» от 14 декабря 1992 г.

№ 779-ХІІ, Закон Туркменистана от 23 августа 2014 г. «Об экологической экспертизе», а также специальные государственные стандарты по ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которые по своей структуре близки к принципам и процедурам Конвенции Эспо. В Азербайджане – это Закон Азербайджанской Республики от 13 февраля 1998 г. № 439-ІГ «О недрах» и принятые в его исполнение подзаконные акты.

Таким образом, в результате анализа системы и структуры нормативного правового регулирования обеспечения экологической безопасности при ведении деятельности, связанной с использованием недрами в акватории Каспийского моря можно заключить, что общие источники регулируют вопрос охраны среды в целом в отличие от специальных, которые осуществляют правовое регулирования обеспечения экологической безопасности непосредственно при пользовании недрами. Та же ситуация при градации источников правового регулирования на международные и национальные.

Теперь представляется необходимым более подробно раскрыть общие и специальные эколого-правовые нормы в области обеспечения экологической безопасности при недропользовании.

Как отмечалось выше, главным международным общим источником является Тегеранская конвенция. В ст. 4 она обязывает страны самостоятельно или совместно принимать все необходимые меры в целях предотвращения, снижения и контроля загрязнения Каспийского моря, а также охраны, сохранения и восстановления морской среды. Основными принципами данной конвенции являются:

1. принцип принятия мер предосторожности;
2. принцип «загрязнитель платит»;
3. принцип доступности информации о загрязнении морской среды;
4. принцип использования наилучших доступных технологий.

Среди важных моментов, отметим, что в ст. 17 прямо закрепляется, что все прикаспийские страны должны проводить ОВОС в отношении любой

планируемой деятельности в акватории Каспия, распространять полученные результаты между собой и сотрудничать по вопросу выработки протокола по установлению процедур оценки воздействия на морскую среду Каспийского моря в трансграничном контексте.

Что касается мониторинга окружающей среды, ст. 19 Тегеранской конвенции гласит: *«Договаривающиеся Стороны прилагают усилия для создания и осуществления соответствующих самостоятельных и/или совместных программ мониторинга состояния морской среды Каспийского моря»*. Данное положение, является декларативным, но задаёт абсолютно правильный вектор развития эколого-правового регулирования. В ч. 4 ст. 19 отмечается, что в силу экологических особенностей Каспийского моря, правила подготовки и применения программ мониторинга, измерительных систем, методы анализа, методы обработки данных и оценка качества данных мониторинга окружающей среды должен проводиться прикаспийскими государствами по единым процедурам. Кроме этого, прикаспийские государства должны согласовывать перечень и параметры загрязняющих веществ, за выбросом и концентрацией которых осуществляется мониторинг. Проведение мониторинга по единым правилам, на основе единых критериев абсолютно верная мысль. По нашему мнению, необходимо не только иметь гармонизированные и унифицированные правила и критерии, а также и единую систему самого экологического мониторинга.

Кроме данного документа, ряд прикаспийских государств также являются участниками других международных соглашений, в частности, как отмечалось выше, – «конвенции Эспо» и «Орхусской конвенции».

Конвенция Эспо стала первым международным соглашением, закрепившим права общественности на доступ к информации о планируемых видах деятельности, которые могут оказывать вредное трансграничное воздействие, и принятии решений, связанных с ними. Суть её сводится к следующему:

- общественность имеет право принимать участие в процедуре ОВОС;

- стороны обязаны информировать (уведомлять) сопредельные государства о запланированных работах и их возможному воздействию на окружающую среду;

- если любое государство считает, что будет затронуто в результате значительного вредного воздействия планируемой деятельности и оно не было уведомлено об этом, оно в праве обратиться к заинтересованным сторонам о проведении обмена информацией с целью обсуждения вопроса о вероятности возникновения значительного вредного трансграничного воздействия.

Разумным развитием положений настоящей конвенции является разработка протокола к Тегеранской конвенции об ОВОС в трансграничном контексте, который будет учитывать всю специфику экологической среды Каспийского моря. Процесс в данном направлении идёт уже давно и секретариатом Тегеранской конвенции был подготовлен проект Протокола об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Однако прикаспийские государства до сих пор не согласовали условия подписания данного документа, хотя, как отмечалось выше, некоторые из них являются участниками Конвенции Эспо (ратифицирована Азербайджаном и Казахстаном, подписана, но не ратифицирована Россией, не подписана и не ратифицирована Ираном и Туркменистаном).

Полноценное обеспечение экологической безопасности на Каспии невозможно реализовать только лишь усилиями одной-двух сторон. Необходима выработка единых «правил игры», которые будут регулировать такое важное природоохранное мероприятие, как, например, ОВОС. В силу природных особенностей Каспийского моря любой крупный нефтегазодобывающий проект потенциально может оказать значительное негативное воздействие на экологическое состояние водоёма. Отсутствие единых правил и критериев лишь создает риски для тех сторон, которые

прикладывают максимум усилий в области сохранения экологической среды Каспийского моря и недопущения его деградации, в том числе при проведении нефтегазодобывающих работ.

Поэтому, по нашему мнению, согласование и принятие вышеуказанного протокола всеми пятью прикаспийскими государствами является крайне необходимым.

Далее следует осветить общие и специальные источники эколого-правового регулирования Казахстана, Туркменистана и Азербайджана.

Республика Казахстан

Как отмечалось выше, Экологический кодекс от 9 января 2007 г. № 212-III является основополагающим нормативно-правовым актом в области регулирования обеспечения экологической безопасности.

Экологический кодекс в ст. 5 устанавливает основные принципы экологического регулирования в стране:

1. обеспечение устойчивого развития Республики Казахстан;
2. обеспечение экологической безопасности;
3. экосистемный подход при регулировании экологических отношений;
4. государственное регулирование в области охраны окружающей среды и государственное управление в области использования природных ресурсов;
5. обязательность превентивных мер по предотвращению загрязнения окружающей среды и нанесения ей ущерба в любых иных формах;
6. неотвратимость ответственности за нарушение экологического законодательства Республики Казахстан;
7. обязательность возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде;
8. платность и разрешительный порядок воздействия на окружающую среду;

9. применение наилучших экологически чистых и ресурсосберегающих технологий при использовании природных ресурсов и воздействии на окружающую среду;

10. взаимодействие, координация и гласность деятельности государственных органов по охране окружающей среды;

11. стимулирование природопользователей к предотвращению, снижению и ликвидации загрязнения окружающей среды, сокращению отходов;

12. доступность экологической информации;

13. обеспечение национальных интересов при использовании природных ресурсов и воздействии на окружающую среду;

14. гармонизация экологического законодательства Республики Казахстан с принципами и нормами международного права;

15. презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и обязательность оценки воздействия на окружающую среду и здоровье населения при принятии решений о ее осуществлении.

В соответствии со ст. 40 Экологического кодекса Республики Казахстан, недропользование в акватории Каспия относится к I категории видов деятельности по значимости и полноте оценки воздействия. Для этой категории ст. 21 Экологического кодекса Республики Казахстан предусмотрено обязательное наличие лицензии у физических и юридических лиц, осуществляющих мероприятия по природоохранному проектированию, нормированию и экологическому аудиту в области недропользования в акватории Каспия.

Для того чтобы какой-либо проект по недропользованию в акватории Каспия было возможно реализовать, в соответствии со ст. 36 Экологического кодекса Республики Казахстан необходимо обязательное проведение оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС). На инициаторе и разработчике проектов лежит обязанность учитывать результаты проведения ОВОС и обеспечивать принятие такого варианта реализации проекта, при

котором причиняемый вред окружающей среде и здоровью человека будет минимальным.

Следует отметить, что недропользование в Каспийском море характеризуется трансграничным характером воздействия на окружающую среду. Поэтому ОВОС по всем Каспийским проектам Казахстана проводится в соответствии с Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25 февраля 1991 г. (город Эспо, Финляндия), к которой Казахстан присоединился 21 октября 2000 г.⁸⁸ После проведения ОВОС, все материалы передаются на государственную экологическую экспертизу.

Государственная экологическая экспертиза, в соответствии со ст. 47 Экологического кодекса Республики Казахстан, проводится в отношении:

1. предпроектной и проектной документации намечаемой деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, с сопровождающими ее материалами ОВОС;
2. проектов нормативов эмиссий в окружающую среду;
3. проектов хозяйственной деятельности, которая может оказывать воздействие на окружающую среду сопредельных государств, или для осуществления которой необходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов, либо которая затрагивает интересы сопредельных государств.

Как видно из положений вышеприведенной статьи, предпроектная и проектная документация намечаемой хозяйственной деятельности в казахском секторе Каспийского моря будет подпадать под обязательное проведение государственной экологической экспертизы. Срок проведения экспертизы не должен превышать 2 месяца со дня подачи документов в государственный орган.

⁸⁸ Закон Республики Казахстан от 21 октября 2000 года № 86-ІІ ЗРК «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте».

Результатом проведения государственной экологической экспертизы является заключение. Положительное заключение действует в течение пяти лет с момента его выдачи. Стоит отметить одну особенность, закрепленную в ч. 4 ст. 51 Экологического кодекса Республики Казахстан. Суть её заключается в том, что при отсутствии положительного заключения государственной экологической экспертизы запрещается не только реализация проекта, но и его финансирование банками и иными финансовыми организациями.

Говоря об участии общественности в государственной экологической экспертизе, отметим, что всем заинтересованным гражданам и общественным объединениям предоставляется возможность выразить свое мнение в период проведения государственной экологической экспертизы. Из анализа норм Экологического кодекса Республики Казахстан и конкретно ч. 3 ст. 57 можно сделать вывод, что Планы мероприятий по охране окружающей среды, разработанные для проектов по недропользованию в Каспийском море, подлежат обязательному вынесению на общественные слушания.

Законодательством Казахстана предусмотрена возможность проведения общественной экологической экспертизы, но подробно останавливаться на ней мы не будем, так как её результатом является, также как и при государственной экологической экспертизе, заключение. Основное отличие от государственной экологической экспертизы – заключение общественной экологической экспертизы носит лишь рекомендательный характер.

Как известно, при недропользовании неминуемо образуются отходы, от которых необходимо как-то избавляться. По данному вопросу экологическое законодательство Казахстана указывает на обязательное наличие:

- либо разрешения на эмиссию в окружающую среду;
- либо комплексного экологического разрешения.

Без одного из этих разрешений нельзя осуществлять эмиссию в окружающую среду.

Для того чтобы получить данное разрешение, недропользователю необходимо иметь:

- заключение государственной экологической экспертизы на проекты нормативов эмиссий;
- план мероприятий по охране окружающей среды;
- программу производственного экологического контроля.

Срок действия разрешения на эмиссию в окружающую среду ограничен:

- фактом изменения применяемых технологий и условий природопользования;
- сроком в 5 лет.

Наиболее востребованным в практике является комплексное экологическое разрешение. В соответствии со ст. 79 Экологического кодекса Республики Казахстан, комплексное экологическое разрешение – это единый документ, удостоверяющий право природопользователя осуществлять эмиссии в окружающую среду. Указанная статья устанавливает одним из условий получения комплексного экологического разрешения – внедрение наилучших доступных технологий. Такое условие, на наш взгляд, позволяет непрямыми наказаниями побудить недропользователя к технологической модернизации своего производства, что является абсолютно правильным и нужным для любого государства.

Теперь перейдем к мониторингу окружающей среды. В соответствии с законодательством Казахстана, мониторинг является обязательным для проведения мероприятием, проводимым уполномоченным государственным органом. В отношении недропользования в Каспийском море, в соответствии с экологическим законодательством Казахстана, государство проводит мониторинг водных объектов и их использования и мониторинг недр.

Мониторинг водных объектов – это система регулярных наблюдений за гидрологическими, гидрогеологическими, гидрогеохимическими, санитарно-

химическими, микробиологическими, паразитологическими, радиологическими и токсикологическими показателями их состояния, сбор, обработку и передачу полученной информации в целях своевременного выявления негативных процессов, оценки и прогнозирования их развития, выработку рекомендаций по предотвращению вредных последствий и определению степени эффективности осуществляемых водохозяйственных мероприятий.

Мониторинг недр – это система наблюдений за состоянием недр для обеспечения рационального использования государственного фонда недр и своевременного выявления их изменений, оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов. Данные мониторинга недр обобщаются в Государственном кадастре недр.

Теперь перейдём к специальным источникам правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Казахстане. Данная группа представлена следующими источниками: Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-V «О недрах и недропользовании», Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 ноября 2010 г. № 1245 «Об утверждении Правил проведения нефтяных операций на море, внутренних водоемах, в зонах чрезвычайной экологической ситуации и на особо охраняемых природных территориях», Постановление Правительства Республики Казахстан от 3 февраля 2004 г. № 130 «Об утверждении Правил согласования, размещения и ввода в эксплуатацию предприятий и других сооружений, влияющих на состояние вод, а также условий производства строительных и других работ на водных объектах, водоохранных зонах и полосах», Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 ноября 2010 г. № 1174 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на сжигание в факелах попутного и (или) природного газа», Приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 28 июня 2007 г. № 204-п «Об утверждении Инструкции по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду при разработке

предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации», Приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 28 июня 2007 г. № 207-п «Об утверждении Правил проведения государственной экологической экспертизы» и др.

Кроме вышеуказанных источников, отметим, что в настоящий момент в Республике Казахстан ведётся активная работа над проектом Кодекса Республики Казахстан «О недрах и недропользовании», который должен будет заменить действующий Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-IV «О недрах и недропользовании». Так как данный акт пока находится в стадии разработки, осветим лишь основные его положения в области экологической безопасности, содержащиеся в концепции проекта кодекса.⁸⁹

Обеспечение экологической безопасности при реализации проектов, связанных с использованием недрами провозглашается одним из основных принципов недропользования. В соответствии с опубликованной концепцией в кодексе предполагается предусмотреть отдельную главу, посвященную экологической безопасности при осуществлении деятельности связанной с использованием недрами – Глава 31 «Экологическая безопасность при недропользовании».

Что касается государственной экологической экспертизы и экспертизы промышленной безопасности в отношении проектной документации, концепция предполагает, что проектная документация, именуемая планом, на стадиях предварительной разведки и разведки будет предоставляться уполномоченным государственным органам в уведомительном порядке до начала осуществления работ. Обязанность прохождения государственных экспертиз в отношении планов предварительной разведки и разведки не предусматривается. Государственная экологическая экспертиза и экспертиза

⁸⁹ Концепция проекта Кодекса Республики Казахстан «О недрах и недропользовании». Официальный сайт казахстанской ассоциации организаций нефтегазового и энергетического комплекса «KAZENERGY» [Электронный ресурс]. URL:http://www.kazenergy.com/images/stories/ob_association/exp_rtnye_sovety/exp_sovet_po_zakonod/Concept_10022015.pdf

промышленной безопасности предполагается лишь в отношении планов пробной эксплуатации, опытно – промышленной добычи, добычи.

В соответствии с указанной концепцией, на стадии добычи будет предусмотрен единый документ, сочетающий в себе характеристики рабочей программы и проектных документов на проведение работ по добыче. Данный документ будет именоваться планом разработки месторождения и разрабатываться отдельно для каждого конкретного месторождения.

В отношении указанного плана предусмотрена необходимость прохождения экологической экспертизы и экспертизы в области промышленной безопасности. Каких-либо эколого-правовых положений относительно морской добычи концепция пока не содержит. Таким образом, можно сделать очевидный вывод, что в настоящий момент проработка многих вопросов, пока, не осуществлена. Так как актуальным источником права в области регулирования недропользования в настоящий момент является Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-IV «О недрах и недропользовании», то видится далее необходимым перейти к его непосредственному анализу.

Действующий Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-IV «О недрах и недропользовании», оперирует таким основополагающим понятием, как нефтяные операции. В соответствии с п. 76 ст. 1 под нефтяными операциями понимаются работы по разведке, добыче нефти, строительству и (или) эксплуатации необходимых технологических и сопутствующих объектов. Кратко обозначим, что общее решение о возможности проведения нефтяных операций на море принимается Президентом Республики Казахстан. Данное решение принимается по представлению Правительства Республики Казахстан на основе заключения государственной экологической экспертизы. Порядок проведения нефтяных операций утверждается Министерством нефти и газа Республики Казахстан.

Оценка воздействия на окружающую среду и государственная экологическая экспертиза (далее ГЭЭ) – две взаимосвязанные процедуры.

Заказчик должен провести процедуру ОВОС, которая выполняется лицензированными физическими и юридическими лицами и проводится в два этапа: собственно ОВОС и ГЭЭ. После утверждения ОВОС заказчик должен обеспечить проведение ГЭЭ.

Уполномоченный орган проверяет качество документов, выдает заключение и возвращает документы заказчику. Заключение выдается с учетом мнения общественности и других органов, принимавших участие в процессе. Процедура ОВОС занимает порядка двух месяцев, а ГЭЭ – около трех месяцев.

Послепроектный анализ является обязательной процедурой, которая проводится через год в соответствии со статьей 7 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

Стратегическая оценка окружающей среды (СООС) открыто не упоминается в Экологическом кодексе. Однако ч. 2 ст. 47 Экологического кодекса устанавливают требование, чтобы все государственные документы (проекты законов, концепции, стратегии, программы и планы действий) направлялись на ГЭЭ до их принятия.

Проводя анализ нефтегазодобывающих проектов в казахстанском секторе Каспийского моря, можно сделать вывод, что на сегодняшний день это один из наиболее разрабатываемых секторов Каспия, однако в плане реализации обеспечения экологической безопасности тут имеются проблемы.

В частности, для начала, выделим основные месторождения нефти и газа в казахстанском секторе Каспийского моря, на которых ведутся активные работы: Кашаган, Тенгиз, Курмангазы, Хвалынское, Центральная, Жамбай, Жемчужины, Участок «Н», Аташ, Жамбыл, Абай, Исатай и Шагала, Сатпаев.

Среди них наиболее крупным и наиболее проблемным является Кашаган. Данное месторождение расположено в северной части Каспийского моря и занимает территорию приблизительно 75 км x 45 км. Геологические

запасы нефти на месторождении оцениваются примерно в 4,5 миллиарда тонн.⁹⁰

Как только Казахстан начал промышленную эксплуатацию вышеназванного месторождения, на нём почти сразу же произошла крупная авария, которая могла нанести серьезнейший урон всей экологической среде Каспийского моря. Как сообщалось в официальном заявлении оператора проекта, причиной аварии, связанной с утечкой газа стало: *«сульфидное растрескивание трубопровода под напряжением»*.⁹¹ Данное чрезвычайное происшествие произошло в результате того, что для такого крупного проекта были использованы трубы, которые в силу технических характеристик не подходят для эксплуатации в условиях Кашаганского месторождения.

Как известно, все оценки воздействия проекта и экспертизы были проведены в соответствии с законодательством Казахстана и международными конвенциями. Однако качество экспертизы промышленной безопасности, которая играет одну из ключевых ролей в обеспечении экологической безопасности, дало осечку. Случилась авария с нефтяным трубопроводом, последствия могли быть гораздо серьезнее тех, что имели место при аварии в Мексиканском заливе 2010 г.

Кроме этого, необходимо отметить, что Кашаган находится в центре заповедной территории по вылову осетра, в котором во времена СССР добыча углеводородов была запрещена. Сегодня в указанной заповедной зоне устанавливаются временные ограничения на проведение отдельных работ, а также выделяются участки с полным запретом хозяйственной деятельности. В соответствии со ст. 257 Экологического кодекса Республики Казахстан, на отдельных участках заповедной зоны ежегодно (в период с 1 апреля по 15 июля), запрещаются проведение строительных и геофизических работ, а также испытание скважин и судоходство. В течение указанного

⁹⁰ АО НК «КАЗМУНАЙГАЗ». Краткая информация по Северо-Каспийскому проекту (Кашаган) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kmg.kz/manufacturing/upstream/kashagan/>

⁹¹ NCOС ожидает результаты анализов образцов стали трубопровода до конца апреля. «CaspianBarrel» официальный сайт нефтяного исследовательского центра. Азербайджан [Электронный ресурс]. URL: <http://caspianbarrel.org/?p=8835>

периода процесс добычи нефти должен находиться на автономном обеспечении оборудованием, химическими реагентами, горюче-смазочными и другими материалами, продовольствием. Пользователи недр должны обеспечить накопление и хранение отходов добычи нефти, вывоз отходов допускается только по окончании указанного периода.

Необходимо отметить, что в соответствии с п. 3 и 5 ч. 2 ст. 257 Экологического кодекса Республики Казахстан, в целях сохранения птиц в местах их гнездования в период с 1 апреля по 15 июля каждого года запрещаются проведение строительных работ и испытание скважин. Для сохранения популяции каспийских тюленей проведение нефтяных операций с октября по май каждого года должно осуществляться на расстоянии не ближе 1852 метров (то есть 1 морской мили) от мест их концентрации. Поскольку места лежбищ тюленей периодически меняются, должны быть приняты все возможные меры для выявления мест концентрации тюленей.

Одного крупного сброса с Кашагана достаточно, чтобы необратимо загрязнить все особо охраняемые природные территории в дельтах Урала и Волги – главного места нерестилища и нагула осетровых и других пород рыб, гнездилища птиц и других видов. Течение понесет нефть от Кашагана на запад, как раз на эти особо охраняемые природные территории, и очистить от нефти дельту и лиманы, поросшие камышом, будет невероятно трудно, если вообще возможно.

Поэтому, по нашему мнению, при реализации нефтегазовых проектов в казахстанском секторе Каспийского моря встает вопрос обеспечения качества проведения экспертиз, предшествующих реализации проекта.

Таким образом, подводя итог анализу обеспечения экологической безопасности в Казахстане, можно сделать выводы:

1. эколого-правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в Казахстане является одним из наиболее проработанных среди прикаспийских государств;

2. проведение оценки воздействия на окружающую среду является обязательным в отношении любой деятельности в акватории моря;

3. консолидация норм экологического законодательства в рамках единого документа (Экологического кодекса) является положительным примером для других прикаспийских государств, в том числе и для Российской Федерации, так как позволяет систематизировать эколого-правовое регулирование и лучше развивать его в русле единой системы;

4. проведение национальной экологической экспертизы на национальном уровне имеет некоторые недостатки, связанные с качеством указанной экспертизы.

Туркменистан

Отправным началом регулирования обеспечения экологической безопасности является Закон «Об охране природы» от 1 марта 2014 г.

Основными принципами, данный закон устанавливает:

- сочетание экологических, экономических и социальных интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;

- обеспечение экологической безопасности и восстановления нарушенных экологических систем;

- обеспечение сохранения биологического разнообразия и объектов окружающей среды, имеющих особое экологическое, научное и культурное значение;

- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов в целях обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

- обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

- обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность.

Если проанализировать все нормы-принципы, закрепленные в ст. 3 вышеназванного закона, то можно выделить отличие основополагающих начал правового регулирования Туркменистана от оных в Казахстане, проявляющееся в более общих формулировках, меньшей экологизацией норм, менее разработанным понятийным аппаратом.

К недропользователю, планирующему осуществление или осуществляющему хозяйственную деятельность, связанную с использованием недрами в Каспийском море, Туркменистан, в силу вышеприведенных особенностей правового регулирования, предъявляет крайне общие требования.

Так, в соответствии со ст. 38 Закона Туркменистана «Об охране природы» от 1 марта 2014 г., недропользователи, осуществляющие пользование недрами в туркменском секторе Каспийского моря, обязаны принимать все необходимые меры по защите морской среды Каспийского моря и его прибрежной зоны от загрязнения из морских и наземных источников для достижения и поддержания экологически чистой морской среды Каспийского моря. При этом отмечается, что ими должны предусматриваться обязательные мероприятия по защите морской среды Каспийского моря, её восстановлению, сохранению, воспроизводству и рациональному использованию её биологических ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Мониторинг окружающей природной среды и биологического разнообразия Каспийского моря осуществляется в Туркменистане государственными органами, которые контролируют источники загрязнения и любую деятельность, которая оказывает или может оказать вредное воздействие на экологические системы и биологическое разнообразие Каспийского моря.

При возникновении утечек или разливов нефти, нефтегазовые компании обязаны принять меры по предупреждению и ликвидации разливов

нефти, своевременную очистку и возмещение ущерба окружающей среде и населению.

Статьи 27 и 29 Закона Туркменистана «Об охране природы» дублируют установленную в ст. 5 обязанность по проведению ОВОС и государственной экологической экспертизы. Возможность проведения общественной экологической экспертизы предусмотрена, но в законодательстве страны отсутствует какая – либо регламентация этой деятельности. Указанно лишь, что она осуществляется независимыми группами специалистов по инициативе общественных объединений за счёт их собственных средств или на общественных началах.

Основными требованиями по охране недр являются:

- проведение государственной экологической экспертизы;
- государственный учёт запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;
- предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недр, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод.

Говоря о нефтегазовых проектах в туркменском секторе Каспийского моря, упомянем, что Туркменистан разделил свой сектор на 32 блока, часть из которых уже распределена и на них ведется добыча нефти и газа. Прогнозные запасы туркменского сектора Каспийского моря составляют 11 млрд тонн нефти и 5,5 трлн м³ газа (без учета уже распределённых блоков). Более 80% ресурсов залегает на глубине более трех километров. Объем добываемой нефти будет расти, поскольку только разведанные ресурсы

месторождений Магтымгулы, Овез, Диярбекир оцениваются в 500 млн тонн нефти, и могут быть открыты новые запасы.⁹²

Эколого-правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в Туркменистане не является развитым в той степени, как это проработано в Российской Федерации или Казахстане. Кроме этого, качество проведения экспертиз, предшествующих реализации нефтегазовых проектов в туркменском секторе Каспийского моря, является низким.

Следует также отметить, что нефтегазодобыча на туркменском секторе Каспийского моря пока остается на невысоком уровне. Поэтому стоит обратить внимание на другой проект, связанный с ведением хозяйственной деятельности в Каспийском море.

Туркменистан и некоторые не каспийские государства заинтересованы в проекте строительства Транскаспийского газопровода (из Туркменистана в Азербайджан). Туркменские эксперты приводят для примера опыт подобных проектов в Балтийском и Северном море. Однако, на наш взгляд, данный пример является некорректным.

Каспий, как отмечалось выше, отличается от этих морей. Каспийское море не промывается мощным потоком пресной воды, как Балтика Невой. Напротив, основной объём пресной воды, попадающий в Каспий из реки Волги, Урала и Сулак очень сильно загрязнен. Кроме этого в Азербайджанском секторе, в районе Апшеронского порога, где и предполагают прокладку газопровода, проходят два потока течения, с севера на юг у западного берега, и с юга на север у восточного, и оба потока несут огромный объём загрязнений. Оба потока встречаются в средней части моря. Строительство трубопровода может привести к тому, что два потока начнут смешиваться, что приведет к резкому росту загрязнения этой части моря. Не говоря уже о том, что при прокладке будет поднят накопленный за более чем 100 лет слой нефтяного загрязнения в толще дна прибрежной части. Кроме

⁹² Доклад заместителя председателя Государственного агентства по углеводородным ресурсам при Президенте Туркменистана Сулейманмурада Гуладова. VI Международный газовый конгресс, г. Аваза, Туркменистан. 9–21 мая 2015 г.

этого, существует опасность, связанная с высокой сейсмической активностью в данном регионе.

Отметим, что вдоль туркменского побережья Каспия, откуда и планируется начать прокладку Транскаспийского газопровода, находятся особо важные экологические районы. Эти районы являются местом сохранения и поддержания популяций фламинго, лебедей, гусей, уток, пеликанов и носят статус водно-болотных угодий международного значения, установленный Конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсарской конвенцией).⁹³

Отсюда следует, что Транскаспийский газопровод представляет чрезвычайную опасность для экологической безопасности всего Каспия, в силу вышеуказанных причин, поэтому его реализация в современных условиях невозможна.

Подводя итог анализа правового обеспечения экологической безопасности в Туркменистане, по нашему мнению, можно сделать следующие выводы:

1. эколого-правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в Туркменистане является слабо проработанным;
2. большинство норм эколого-правового регулирования содержат общие формулировки без какой – либо конкретизации.

Азербайджанская Республика

Основополагающими документами в области регулирования обеспечения экологической безопасности являются Закон «Об охране окружающей среды» от 8 июня 1999 г. №678-ІІ и Закон «Об экологической безопасности» от 8 июня 1999 г. № 67-ІІ.

Переходя к освещению проектов в области добычи нефти и газа в азербайджанском секторе Каспийского моря, можно выделить ряд основных

⁹³ Rogozhina N. The Caspian Oil Transit and Problems of Ecology // Problems of Economic Transition. Vol. 53. No. 5. September 2010. P. 91.

месторождений, на которых осуществляется или планируется хозяйственная деятельность, связанная с недропользованием: Апшерон, блок месторождений Араз-Алов-Шарг, Азери-Чираг-Гюнешли, Бахар, Гум-Дениз, Шафаг-Асиман, Шах-Дениз.

Основная добыча нефти и газа происходит на месторождениях Азери-Чираг-Гюнешли и Шах-Дениз. Необходимо выделить особенность, что экологические стандарты для данных проектов установлены в соглашении о разделе продукции к ним, так как данные контракты были заключены в 1994 г. – до принятия законов в области охраны окружающей среды.

В Азербайджане, так же как и в Казахстане, Туркменистане, России, предусмотрены такие основные процедуры, как ОВОС и государственные экспертизы.

Прежде чем приступить к реализации нефтегазодобывающего проекта, необходимо подготовить, в соответствии с проектной документацией, документ по оценке воздействия на окружающую среду и социальную сферу (далее – ОВОССС). Далее составленный по проекту документ ОВОССС согласовывается с соответствующими государственными структурами, а отраженные в документе экологические требования должны быть учтены при выполнении проекта.

Разрабатываемые проекты составляются в соответствии с законодательством Азербайджанской Республики, а документ Оценки воздействия на окружающую среду разрабатывается в соответствии с Законом об «Охране окружающей среды» от 8 июня 1999 г.

Разработка проектных документов относительно потенциального воздействия на окружающую среду осуществляется в соответствии с требованиями национального законодательства, Конвенции «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» и Рамочной Тегеранской Конвенции.

Учитываются также требования утвержденного решением Кабинета Министров Азербайджанской Республики № 90 от 01 июля 2004 г.

Положения «О порядке проведения государственного мониторинга окружающей среды и природных ресурсов».

В структуру документа ОВОС входят:

- Методология оценки воздействия на окружающую среду и социально-экономическую сферу.
- Описание проекта.
- Правовые рамки проекта.
- Оценка первичного состояния окружающей среды на проектной территории.
- Потенциально чувствительные территории и природные памятники.
- Итоги мониторинга фоновое состояние загрязнения окружающей среды.
- Первичный социально-экономический климат.
- Потенциальное воздействие реализации проекта на окружающую среду и социально-экономическую сферу.
- Оценка альтернатив и воздействий по проекту.
- Мероприятия по смягчению потенциального воздействия на окружающую среду и социально-экономическую сферу.
- План управления социальной средой.
- Проведение общественных обсуждений с попавшими в проектную территорию общинами, необходимый учет в проекте мнений и предложений.

Кроме этого, отметим, что так же, как и Туркменистан, Азербайджан заинтересован в реализации Транскаспийского газопровода. В настоящее время на основании заявки Европейского Союза и Всемирного Банка продолжаются работы над документами по технической, экологической, экономической оценке данного проекта.

Как нами отмечалось выше, при всей экономической выгоде, реализации данного проекта, он несет громадные экологические риски. Отсюда следует, что в данном вопросе, необходимо поставить экологическую безопасность региона выше экономических аспектов

прокладки данного газопровода, чтобы не превратить в будущем Каспийское море в мёртвый водоём.

Однако основное негативное воздействие Азербайджана на экологию Каспия производит не столько современные проекты, сколько накопленный за предыдущие века громадный экологический урон. На прибрежной полосе азербайджанского сектора Каспийского моря присутствуют места, где дно полностью покрыто нефтяной плёнкой. Очистка прибрежной полосы осуществляется крайне низкими темпами.

Кроме этого, следует также отметить факт того, что реализация нефтегазодобывающих проектов в азербайджанском секторе Каспия происходит без соблюдения принципа «нулевого сброса». В море попадает большое количество промышленных жидкостей, загрязнённых нефтью.

В силу особенностей течения в Каспийском море, почти все загрязнения, образовавшиеся в акватории азербайджанского сектора Каспия, перемещаются в иранский сектор моря. Так, заместитель начальника морского департамента Организации по защите окружающей среды Исламской республики Абдель Реза Карбаси в 2012 г. заявил: *«Иран намерен взыскать с Азербайджана штраф за нарушение экологии Каспийского моря. Азербайджанская сторона не принимает меры по очистке Каспия, одновременно используя для добычи нефти на нем устаревшее оборудование»*.⁹⁴

Данные спутникового мониторинга говорят о том, что в азербайджанском секторе Каспийского моря постоянно происходят утечки нефти. Никаких интенсивных мер по решению данной проблемы Азербайджаном не принимается.

В результате анализа правового регулирования хозяйственной деятельности проектов Азери-Чираг-Гюнешли и Шах-Дениз отметим, что государственные органы Азербайджана не могут налагать штрафы за

⁹⁴ Иран решил оштрафовать Азербайджан за загрязнение Каспия. Новостное интернет-издание Лента.ру [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/news/2012/08/24/kaspii>

нарушение экологических норм при реализации проектов. В этой ситуации, государственные органы могут материально воздействовать на недропользователя только через подачу иска в суд с требованием о компенсации вреда, причинённого нарушением норм экологического права.

В результате возникает ситуация, при которой в Каспийском море существует постоянный источник нефтяного загрязнения. Данный факт сводит эффект мероприятий в области обеспечения экологической безопасности других прикаспийских государств к минимуму.

Исламская республика Иран

К работам в акватории южной части Каспийского моря, Иран приступил сравнительно недавно – в 1999 г. В 2001 г. было сообщено о том, что обнаружены крупные месторождения углеводородов. По оценке Иранской национальной нефтяной компанией (далее ИННК) запасы иранского сектора Каспийского моря составляют 10 млрд баррелей нефти и 560 млрд м³ газа. Геологоразведка производилась на площади 10 тыс. км² в течение 18 мес. Оценочная себестоимость добычи одного барреля нефти в этом районе составляет около \$5–7.⁹⁵

Нефтяная и газовая отрасли Ирана находятся под полным контролем государства. Нефтегазовый сектор управляется Верховным Советом по вопросам энергетики, основанным в июле 2001 г. и работающим под председательством президента Ирана. В Совет входят министры нефти, экономики, торговли, сельского хозяйства, тяжелой промышленности. Тремя ключевыми госпредприятиями являются НИОС, Национальная иранская газовая компания (NIGC) и Национальная иранская нефтехимическая компания (NPC).⁹⁶

⁹⁵Левковская И.А. Нефтегазовый комплекс Исламской Республики Иран [Электронный ресурс]. Электрон. Библ. Ин-т Ближнего Востока. URL: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2006/11-12-06.htm>

⁹⁶ Никитина А. Иран 2014 (по материалам Управления энергетической информации США, EIA) // Нефтегазовая Вертикаль. 2014. С. 3 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ngv.ru/upload/medialibrary/dcb/dcb480091f1843a5f5dc296eb467ec16.pdf>

С точки зрения добычи природных ресурсов, Каспийский сектор рассматривается Ираном как задел на будущее. Добыча недр в иранском секторе Каспийского моря – не осуществляется. Гораздо важнее данный регион для Ирана как будущий возможный транзитный пункт по вхождению на европейский рынок в случае снятия европейских санкций.

Таким образом, подводя итог настоящего параграфа можно сделать выводы о том, что эколого-правовое регулирование обеспечения экологической безопасности на акваториях в Республике Казахстан, Республике Азербайджан и Туркменистане имеет как общие, так и отличительные черты.

К общему у указанных государств можно отнести наличие в них основных институтов обеспечения экологической безопасности, а именно: государственной экологической экспертизы, экспертизы промышленной безопасности, оценки воздействия на окружающую среду. Основное же их отличие друг от друга заключается в степени проработанности того или иного института обеспечения экологической безопасности в эколого-правовом регулировании отдельных стран. Наиболее развитым в данном смысле является право Республики Казахстан, наименее – Туркменистана.

Далее представляется необходимым осветить вопросы обеспечения экологической безопасности при недропользовании в каспийском секторе Российской Федерации.

2.3 Обеспечение экологической безопасности при реализации проектов, связанных с недропользованием в российском секторе Каспийского моря

Одним из главных стратегических ориентиров долгосрочной государственной энергетической политики является экологическая безопасность энергетики. Поэтому значительную роль в освоении морских

нефтегазовых проектов Каспийского моря должно играть экологическое обеспечение их реализации.

Любой нефтегазовый проект в акватории Каспия перед реализацией должен получить положительное заключение двух государственных экспертиз:

1. государственной экологической экспертизы, утверждаемой Росприроднадзором;
2. государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, выполняемой ФАУ «Главгосэкспертиза России».

Основным законом в области охраны окружающей среды в Российской Федерации является Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

В нем закрепляются общие обязательства субъектов хозяйственной деятельности, в том числе недропользователей, а именно: проведения ОВОС в отношении намечаемой хозяйственной деятельности, наличия положительного заключения двух вышеуказанных государственных экспертиз, установления защитных и охранных зон вокруг объектов, на которых ведется недропользование.

Кроме этого, в законе установлено, что при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, необходимо предусмотреть, как указано в законе, «эффективные меры» по очистке и обезвреживанию отходов производства, сбора попутного нефтяного газа и минерализованной воды, а также наличие планов мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации указанных объектов. Какие меры являются эффективными, а какие нет – закон не конкретизирует.

Далее предлагаем выделить специальные эколого-правовые требования, предъявляемые к недропользователю законами, подзаконными актами и международными договорами.

Специальные эколого-правовые требования призваны учитывать специфику недропользования как особого вида хозяйственной деятельности. Реализация данной задачи происходит через требования Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» и других нормативных правовых актов, принятых в его исполнение.

Характеризуя данный вид требований, можно выделить следующие специальные эколого-правовые требования: закрепление в лицензии условий выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, а также порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок.

Кроме того, в соответствии с вышеуказанным законом, на недропользователей распространяется обязанности по:

1. охране месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, негативно влияющих на месторождение;
2. предотвращению загрязнения недр при проведении работ, связанных с пользованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;
3. предотвращению размещения отходов производства и потребления на водосборных площадях подземных водных объектов и в местах залегания подземных вод, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, промышленного водоснабжения, либо резервирование которых осуществлено в качестве источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Закон Российской Федерации «О недрах» закрепляет необходимость соблюдения и выполнения:

1. требований законодательства, а также утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по технологии ведения работ, связанных с пользованием недрами, и при первичной переработке минерального сырья;

2. утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, водных объектов, а также сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами;

3. мероприятий по приведению природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования.

Специфичными условиями лицензии на недропользование в акватории, в том числе Каспийского моря, является наличие сведений:

- об условиях экологического и гидрометеорологического обеспечения пользования участками и о мерах по такому обеспечению, включая организацию мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды, предупреждение, снижение и возмещение ущерба, наносимого окружающей среде, в том числе водным биоресурсам;

- о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций;

- об условиях страхования, консервации и (или) ликвидации установок и сооружений по завершении работ.

Строительство буровых платформ в акватории морей возможно только после установления мер по предупреждению, снижению и компенсации ущерба, наносимого морской среде и природным ресурсам, в том числе мер по созданию замкнутых систем технического водоснабжения, плавучих или стационарных очистных сооружений, средств для приема нефтесодержащих вод и других вредных веществ. Кроме того, необходимо определить меры по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций.

Специальные экологические требования к недропользователю содержатся в Федеральном законе от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», Федеральном законе от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

Однако правовой статус Каспийского моря не определен – на него не распространяют своё действие вышеназванные законы. Вместе с тем, с технологической точки зрения, разработка недр Каспийского моря аналогична разработке недр в других морях. Поэтому, те экологические требования, которые содержатся в вышеназванных законах, не прямым способом, а косвенно, через условия лицензии и условия технической документации транслируются на нефтегазодобывающие проекты в российском секторе Каспийского моря.

Если провести анализ тех проектов, которые осуществляются в российском секторе Каспийского моря, то можно заключить, что они наиболее экологичны и соответствуют всем требованиям, предъявляемым не только национальным, но и международным экологическим правом и даже больше. Российская Федерация вносит наиболее весомый вклад в охрану окружающей среды Каспийского моря, а российские нефтегазовые компании в рамках обязательств по условиям разработки своих участков осуществляют деятельность, связанную с охраной окружающей среды не только российского сектора, но и всей акватории Каспийского моря.

Самым активным субъектом по освоению Каспийского моря является компания ПАО «ЛУКОЙЛ», а точнее её дочернее предприятие ООО «ЛУКОЙЛ-Нижевожскнефть».

Компания осуществляет работы, связанные с недропользованием на месторождении имени Ю. Корчагина, месторождении имени В. Филановского, а также совместно с ПАО «НК Роснефть» и ПАО «Газпром» компания собирается разрабатывать трансграничные месторождения, освоение которых должно осуществляться в рамках соглашения между

Россией и Казахстаном. К данным месторождениям относятся: Хвалынское, Центральное, Широтное, Сарматское, Ракушечное, Южно-Ракушечное.

Стоит отметить, что месторождение имени В. Филановского является одним из крупнейших месторождений всего Каспийского моря. Здесь планируется максимальный объём добычи в размере 6 млн т в год, то есть больше, чем сейчас добывается нефти во всех регионах ЮФО и СКФО Российской Федерации вместе взятых.

По оценкам экспертов, на месторождениях Ю. Корчагина, В. Филановского, Сарматском добыча нефти и газа к 2020 г. составит примерно 9,5 млн т и 10 млрд м³ в год. В случае же ускоренного ввода месторождений Хвалынское, Ракушечное и некоторых других добыча к 2020 г. составит: 19,5 млн т нефти и 26 млрд м³ газа в год.⁹⁷

Таким образом, обладая большими запасами и высокими планами на объёмы добычи в будущем, а, следовательно, высоким антропогенным воздействием на акваторию, морскую биоту, недра и воздух, необходима проработка мер, сводящих негативное влияние хозяйственной деятельности к минимуму.

Российская Федерация в этом вопросе идет впереди других прикаспийских государств. Именно на российском секторе Каспийского моря впервые в истории разработки недр Каспия стал применяться принцип «нулевого сброса», легальное понятие которого в российском праве отсутствует. Данный принцип означает полный запрет сброса в морскую среду всех видов отходов, образующихся в результате производственной деятельности. Производится сбор отходов в специальные закрытые ёмкости и вывоз их на берег для обезвреживания и утилизации. Таким образом, нефтяные платформы в российском секторе Каспия работают без каких-либо негативных выбросов и сбросов в акваторию моря.

⁹⁷ Устименко А.А. Российские нефтегазовые проекты на Каспии. «Консалтинговая компания «Сауран»». URL: <http://cc-sauran.kz/rubriki/economika/22-rossiyskie-neftegazovye-proekty-na-kaspii.html>

Далее следует осветить ещё один важный вопрос – экологический менеджмент. Основной пользователь недр российского сектора Каспийского моря – ООО «ЛУКОЙЛ-Нижневолжскнефть» прошло сертификацию системы экологического менеджмента на соответствие требованиям международного стандарта ISO 14001:2004.

В общем виде ISO 14001:2004 требует от предприятия следующее:

- наличие экологической политики (наличие в документированном виде и доступность для общественности);
- наличие Программы экологического менеджмента (наличие в документированном виде или в виде электронного файла);
- организацию и реализацию деятельности в рамках системы экологического менеджмента (наличие соответствующих процедур и записей);
- оценку соответствия требованиям природоохранного законодательства и нормативам, а также тем требованиям, с которыми организация добровольно согласилась;
- осуществление внутренних проверок и корректирование осуществляемой в рамках СЭМ деятельности (наличие соответствующих процедур и записей);
- анализ результатов деятельности в рамках СЭМ (наличие соответствующих процедур и записей);
- последовательное улучшение результатов деятельности (демонстрация последовательного улучшения по экологическим целям и задачам, включенным в Программу экологического менеджмента).

Также необходимо отметить ключевые принципы стандарта ISO 14001:2004, на которых базируется система экологического менеджмента. Это следующие принципы:

- принцип предотвращения отрицательного воздействия предприятия на окружающую среду (pollution prevention);

- принцип последовательного улучшения (continual improvement) результатов экологической деятельности предприятия;

- принцип соответствия требованиям природоохранного законодательства.

Тем самым, недропользователь стремится не только соответствовать требованиям законодательства, но и производит улучшение на будущее, выделяя и реализуя отдельную систему менеджмента, в рамках управления предприятием (система экологического менеджмента). Данный факт является положительным примером и заслуживает распространения среди всех компаний-недропользователей не только российского сектора Каспийского моря, но всего водоёма в целом.

В соответствии с данными мониторинга окружающей среды Каспийского региона, учеными делается вывод, что основное негативное воздействие на Каспийское море со стороны Российской Федерации оказывает вода из реки Волги и Урала. Негативное воздействие выражено сильнейшим загрязнением воды в реках. Данное загрязнение является причиной сброса в реку неочищенных жидкостей, бытовых отходов, утечек топлива с речного транспорта, а также в некоторых местах неконтролируемого сброса промышленных отходов.

Положительным примером в данном вопросе является опыт Азербайджана, который выделяет крупные суммы денег на модернизацию и строительство очистных сооружений вдоль каспийского побережья. По словам начальника отдела экологической и природоохранной политики Министерства экологии и природных ресурсов Азербайджан Р. Саттарзаде: *«На 2012 г. в Азербайджане построены или строятся следующие очистные сооружения: в Говсане (мощность 640 тысяч кубометров жидкости в день), Сумгаите (мощность 200 тыс. кубометров воды в день), Мардакян-Шувеляне (20 тыс. кубометров), Бузовне (10 тыс. кубометров)»*.⁹⁸

⁹⁸ Экологи: Каспий столкнулся с угрозой деградации уникального биологического разнообразия // Российский бизнес журнал «Деловой Иран»

Подводя итог анализа обеспечения экологической безопасности при реализации проектов, связанных с использованием недрами в российском секторе Каспийского моря, можно сделать вывод о том, что:

1. реализация крупнейших проектов, осуществляемых на российском секторе Каспийского моря, происходит с полным соответствием как национальным, так и международным нормам и стандартам в области обеспечения экологической безопасности;

2. эколого-правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в Каспийском море затруднено по причине неопределенности правового статуса Каспия.

Анализ правоприменительной практики обеспечения экологической безопасности при реализации проектов, связанных с использованием недрами в Каспийском море, позволяет нам сделать следующие выводы:

1. Каспийское море долгое время являлось зоной российского влияния и интересов, оно рассматривалось как внутривосточный водоём. После революции 1917 г. между СССР и Персией были заключены соглашения, в рамках которых Каспий стал водоёмом совместного пользования без установления государственных границ на акватории. С развалом СССР был поднят вопрос о делимитации границ и установлении правового статуса водоёма. Анализ, проведённый нами, позволил сделать выводы:

- в отношении Каспийского моря необходимо предусмотреть статус акватории со специальным правовым регулированием;
- делимитацию произвести по принципу срединной линии;
- спорные месторождения целесообразно разрабатывать на основе практики разработки трансграничных месторождений (на примере Российской Федерации и Республики Казахстан);

2. После определения правового статуса акватории и решения вопроса с делимитацией автор считает необходимым предусмотреть в Федеральном

законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» положение, согласно которому экологические требования, предъявляемые в отношении хозяйственной деятельности, связанной с использованием недр в акватории Каспийского моря, будут аналогичны требованиям, предъявляемым к указанной деятельности на континентальном шельфе Российской Федерации;

3. Эколого-правовое регулирование обеспечения экологической безопасности на акваториях в Республике Казахстан, Республике Азербайджан и Туркменистане имеет как общие, так и отличительные черты. К общему у указанных государств можно отнести наличие в них основных институтов обеспечения экологической безопасности, а именно: государственной экологической экспертизы, экспертизы промышленной безопасности, оценки воздействия на окружающую среду. Основное же их отличие друг от друга заключается в степени проработанности того или иного института обеспечения экологической безопасности в эколого-правовом регулировании отдельных стран.

**ГЛАВА III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ, СВЯЗАННЫХ С НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ В
КАСПИЙСКОМ МОРЕ**

**3.1 Разработка мер по унификации нормативных требований,
обеспечивающих экологическую безопасность при реализации проектов,
связанных с недропользованием в Каспийском море**

Каспийское море – крупнейший на планете внутриконтинентальный водоем. На сегодняшний день Каспийское море, как выше отмечалось, делится между пятью государствами: Российской Федерацией, Республикой Азербайджан, Исламской республикой Иран, Республикой Казахстан и Туркменистаном. В каждом государстве действует своё нормативно-правовое регулирование и установлены свои требования к деятельности, связанной с использованием недрами. В чём-то они схожи, как например наличие базовых институтов обеспечения экологической безопасности проектов по недропользованию (государственная экологическая экспертиза, экологический мониторинг, государственный надзор), но в чём-то существуют и серьезные различия. Самой большой проблемой, которая в конечном итоге оказывает негативные последствия на охрану экологии Каспийского моря, является качество проработки правового регулирования вышеназванных институтов в каждой отдельной стране.

Как следует из результатов анализа, проведенного во второй главе настоящего диссертационного исследования, не все государства реализуют свою экологическую политику через эколого-правовое регулирование должным образом (например, Туркменистан).

Слабое эколого-правовое регулирование обеспечения экологической безопасности во многих случаях связано не столько с халатным отношением

отдельных государств к охране окружающей среды Каспийского моря, сколько с банальным отсутствием штата высококвалифицированных специалистов, опыта и средств на данные мероприятия.

Однако все пять государств подписали Тегеранскую конвенцию, в которой обязались сообща охранять экологию Каспийского моря. Исполнение данного обязательства осуществляется не так эффективно, как предполагалось.

Мы согласны с мнением специалистов, что ратификация Тегеранской конвенции по защите морской среды Каспийского моря и создание к ней протоколов выводит проблемы экологической безопасности Каспийского моря на межгосударственный уровень сотрудничества.⁹⁹

Каспийское море, по-своему, так же уникально, как и озеро Байкал. Полноценное обеспечение экологической безопасности таких уникальных природных объектов невозможно без учета их природных особенностей. Невозможно должным образом обеспечивать экологическую безопасность без применения комплексного подхода в природоохранных мероприятиях. Думается, необходимо двигаться в том направлении, чтобы любые экологические аспекты рассматривались во взаимосвязи с системой природных объектов в целом.

Российская Федерация, по нашему мнению, формирует верный вектор развития своего эколого-правового регулирования в вопросе сохранения озера Байкал. Одним из последних серьезных эколого-правовых решений является принятие Постановления Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 85 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал».¹⁰⁰

⁹⁹ Павлова М.В. Современное экологическое состояние и перспективы устойчивого развития Каспийского региона: Автореф. дис. ... канд. биол. наук. Махачкала, 2007.

¹⁰⁰ Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 04.02.2015 г. (№ 0001201502040031).

Раскрывая суть указанного Положения необходимо отметить, что в нём прямо закреплён уникальный характер природного объекта, а также содержится такое важное нововведение в практику государственного экологического мониторинга в Российской Федерации, как государственный экологический мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал.

В соответствии с указанным положением данный вид государственного экологического мониторинга осуществляется:

1. Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
2. Министерством сельского хозяйства Российской Федерации;
3. Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
4. Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии;
5. Федеральным агентством лесного хозяйства;
6. Федеральным агентством по недропользованию;
7. Федеральным агентством водных ресурсов;
8. Федеральным агентством по рыболовству;
9. органами исполнительной власти Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области в соответствии с их компетенцией в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации.¹⁰¹

Как видно из документа, органов, занятых в сборе экологической информации, много, поэтому Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 № 85 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал» предусмотрено, что указанный вид мониторинга

¹⁰¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 09.08.2013 № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)». Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 14.08.2013 г. (№ 0001201308140001).

будет осуществляться при участии специализированной рабочей группы при Минприроды России. Создается группа для сопровождения работ по интеграции данных различных видов экологического мониторинга в рамках единой системы государственного экологического мониторинга озера Байкал и комплексной оценки его состояния.¹⁰²

Подводя итог анализа положительного опыта Российской Федерации в вопросе выработки эколого-правового регулирования в отношении озера Байкал, отметим, что похожую конструкцию целесообразно применить и в отношении Каспийского моря.

По нашему мнению, в рамках правового регулирования недропользования такие вопросы, как предоставление права пользования недрами, определение субъектного состава недропользователей, вопросы налогов и платежей и другие, должны регулироваться только на национальном уровне, так как каждое государство суверенно и вправе само регулировать данный круг вопросов. Отметим, что эти вопросы не имеют прямого влияния на состояние экологической безопасности в Каспийского моря.

Важнейшим является, на наш взгляд, блок вопросов, который оказывает или может оказывать непосредственное влияние на экологическую безопасность Каспийского моря, – эколого-правовое регулирование.

Мы считаем, что целый ряд мер, предпринятых государствами (принятие Тегеранской конвенции и протоколов к ней) в области охраны окружающей среды Каспийского моря имеет свои плюсы. Одним из важнейших положительных моментов можно отметить инициативу прикаспийских государств выработать общий подход к проектированию и реализации своей экологической политики. Однако, как мы можем видеть из анализа практики реализации проектов по недропользованию в различных

¹⁰² Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 04.02.2015 г. (№ 0001201502040031).

секторах Каспийского моря, реализация данного намерения происходит крайне медленно.

Для исправления сложившейся ситуации в области обеспечения экологической безопасности при реализации проектов, связанных с использованием недр в Каспийском море, мы предлагаем следующее:

1. установить на межгосударственном уровне минимально необходимые экологические требования к проектам, деятельность которых затрагивает использование дна Каспийского моря;

2. установить на межгосударственном уровне минимальные необходимые требования к безопасности ведения работ по недропользованию в Каспийском море;

3. установить на межгосударственном уровне требования в области охраны окружающей среды к деятельности по ликвидации и консервации скважин нефти и газа;

4. внедрить систему комплексного экологического мониторинга всей экосистемы Каспийского моря;

Установление минимально необходимых экологических требований и требований к безопасности ведения работ по недропользованию позволит полноценно обеспечивать экологическую безопасность на всей акватории Каспийского моря путём создания общего правового поля для пяти прикаспийских государств. Независимо от сектора ведения работ, любое заинтересованное прикаспийское государство должно понимать, что каждый проект по недропользованию, в какой бы секторальной зоне он не осуществлялся, соответствует тем требованиям, которые не позволят допустить деградацию экосистемы водоёма. Кроме этого, считаем необходимым активнее реализовывать принцип использования наилучших доступных технологий и лучших практик, который уже нашёл закрепление в Тегеранской конвенции.

Необходимость установления минимальных требований в области обеспечения промышленной безопасности на межгосударственном уровне

связана, кроме всего прочего, с необходимостью учёта высокой сейсмической активности прикаспийского региона и особенно дна Каспийского моря.

Землетрясения различной магнитуды природного и техногенного характера наблюдаются постоянно. Например, по данным директора научного центра региональных экологических проблем Атырауского института нефти и газа, академика М. Диарова, территория Атырауской области, включая акваторию Каспийского моря, отнесена к участкам земной коры с возможными проявлениями землетрясений магнитудой 6 баллов по шкале Рихтера. Акватория среднего Каспия по схеме сейсмического районирования относится к зоне с возможными землетрясениями магнитудой до 7 баллов. Южный Каспий, граничащий со средним, является зоной активных тектонических разломов, где происходят регулярные землетрясения с различной магнитудой, отголоски которых магнитудой 1–2 балла, редко до 4 баллов доходят до Северного Каспия. Таким образом, освоение колоссальных подсолевых углеводородных ресурсов Северного Каспия происходит в условиях взаимодействия сильных природных геодинамических и техногенных факторов.¹⁰³

Говоря о последствиях землетрясений, можно вспомнить об аварии на скважине № 37 Тенгизского месторождения. Как упоминает академик М. Диаров, во время прохождения ствола скважины № 37, бурившийся в целях уточнения разреза Тенгизского месторождения в каменно-угольных отложениях, 25 июня 1985 г. на глубине 4467 м произошел выброс нефти и газа в атмосферу. Через несколько часов открытый фонтан загорелся. Ликвидация аварии производилась 398 суток. В атмосферу было выброшено большое количество продуктов горения, а именно: нефти 3,4 млн т, горючих газов 1,7 млрд м³, сажи 900 тыс. т. Высота факела достигала 300 м, диаметр 50 м, воздух у устья скважины нагревался до 1500°, почва вокруг скважины

¹⁰³ Новак С. Авария на Кашагане уничтожит все живое на Каспии. Казахстанский портал NUR.KZ [Электронный ресурс]. URL: <http://news.nur.kz/154374.html>

до 440°. Результатом явилось то, что она превратилась стекловидную массу.¹⁰⁴

Для целей обеспечения экологической безопасности наши предложения по совершенствованию эколого-правового регулирования являются чрезвычайно актуальными и необходимыми.

Подводя итог настоящего параграфа, отметим, что необходимо закрепить право прикаспийских государств устанавливать более жёсткие эколого-правовые требования на национальном уровне, чем на межгосударственном. Другими словами, минимально необходимые экологические требования и минимально необходимые требования в области промышленной безопасности, установленные на межгосударственном уровне – это отправные точки, при соответствии которым любой проект уже может считаться безопасным для окружающей среды Каспийского моря.

Говоря о и развитии института экологического аудита в прикаспийских государствах, в частности в Российской Федерации, отметим, что реализация данного предложения сегодня весьма актуальна. Данный институт должен быть в каждом прикаспийском государстве. Причем, как справедливо отмечают Егиазаров В.А., Кичигин Н.В., создание института не требует больших государственных затрат.¹⁰⁵ В настоящее время в Российской Федерации разработан законопроект «Об экологическом аудите и экологической аудиторской деятельности», который должен будет положить основу правовому регулированию вопросов экологического аудита. По нашему мнению, экологический аудит можно понимать как один из способов косвенного финансового воздействия на недропользователей. Суть заключается в том, что наличие экологических проблем негативно отражается на залоговой стоимости активов предприятия и может тем самым

¹⁰⁴ Диаров М. Апокалипсис с открытой датой // Ак Жайык. 10 июня 2010 г.

¹⁰⁵ Егиазаров В.А., Кичигин Н.В. Экологический аудит: перспективы законодательного регулирования // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 1.

подорвать его платежеспособность.¹⁰⁶ То есть у недропользователя появляется заинтересованность в прохождении экологического аудита и получении положительного заключения, так как указанное положительное заключение усиливает его финансовое положение в лице кредиторов и инвесторов.

Однако встаёт вопрос: кто и как будет осуществлять те предложения, которые должны обеспечить экологическую безопасность при реализации проектов, связанных с использованием недр в Каспийском море. Для ответа на поставленные вопросы, нам представляется необходимым осветить определённые предложения, которые смогли бы усовершенствовать систему нормативно-правовых требований в области недропользования в Каспийском море.

3.2 Разработка мер по совершенствованию системы нормативно-правовых требований, связанных с недропользованием в Каспийском море

Необходимость совершенствования системы нормативно-правовых требований в области недропользования назрела давно. В нынешнем своем виде требования, предъявляемые к недропользователю, не могут в полной мере гарантировать полноценное обеспечение экологической безопасности при реализации проектов по недропользованию на Каспии.

Подобная ситуация вызвана тем, что нормативно-правовые требования устанавливаемые в области недропользования, разнятся от одного государства к другому.

Как было установлено в результате проведения анализа практики, связанной с добычей нефти и газа в акватории Каспия, при факте наличия известных институтов обеспечения экологической безопасности качество

¹⁰⁶ Позиция финансовых институтов (IFC, EBRD, Standard Bank, Norges Bank Investment Management, ВЭБ, Сбербанк). Конференция WWF «Развитие устойчивого финансирования в России»

функционирования государственных институтов (государственная экологическая экспертиза, экологический мониторинг, государственный надзор) в отдельных странах имеет определенные недостатки.

Достаточно вспомнить пример разработки в казахстанском секторе Каспийского моря месторождения Кашаган, когда проект освоения месторождения прошёл всевозможные экспертизы на национальном уровне, получил положительные заключения. Однако уже тогда, когда все работы по обустройству месторождения и вводу его в эксплуатацию были закончены, началась добыча нефти и газа, вдруг произошла авария, повлёкшая выброс газа из подводного газопровода. При расследовании причин было установлено, что при обустройстве месторождения в проект были заложены трубы, которые в силу своих технических характеристик не могли и не должны были быть использованы в подобном проекте.

Говоря о работе государственных органов прикаспийских государств, отвечающих за охрану окружающей среды, нами было выявлено, что у властей Республики Азербайджан отсутствует возможность привлечения оператора проекта Гюнешли к ответственности за экологические правонарушения.

В этих условиях о полноценном обеспечении экологической безопасности можно не может быть и речи, даже если вспомнить, что страны подписали Тегеранскую конвенцию и приняли три протокола к ней, а четвертый (Протокол об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте к Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря) уже давно прорабатывается, но на сегодняшний момент так и не подписан.

Отметим тот факт, что полноценное обеспечение экологической безопасности без соответствующей системы государственного и межгосударственного управления невозможно, поэтому данный вопрос, по нашему мнению, должен быть освещен в работе и на основе анализа даны рекомендации.

По нашему мнению, необходимо такое решение, которое бы без очередного нагромождения правовых актов и излишнего бумаготворчества решило бы стоящие проблемы.

Учитывая вышеприведенные обстоятельства, мы предлагаем следующее.

Во-первых, вынести экспертизы экологической и промышленной безопасности проектов, связанных с недропользованием, на межгосударственный уровень.

Во-вторых, вынести на межгосударственный уровень и сделать обязательным проведение комплексного мониторинга окружающей среды Каспийского моря.

В-третьих, создать специальный орган, который бы объединял представителей пяти прикаспийских государств и занимался вопросами обеспечения экологической безопасности по тем направлениям, которые мы предлагаем вынести на межгосударственный уровень – Каспийское экологическое бюро.

По нашему мнению, кроме внедрения и вынесения комплексного экологического мониторинга на межгосударственный уровень, необходимо создать всеобщую базу данных (фонд) полученной информации. Аккумулированная в результате проведения комплексного экологического мониторинга информация должна носить публичный характер и использоваться прикаспийскими государствами в целях выработки национальных экологических стратегий и программ, и быть доступна широкой общественности. Реализация указанного предложения представляется возможной через использование информационно – телекоммуникационной сети Интернет, а управление указанным фондом мы предлагаем возложить на Каспийское экологическое бюро.

В целях совершенствования эколого-правового регулирования в Каспийском море, мы предлагаем предусмотреть использование информации, полученной при осуществлении комплексного экологического

мониторинга, в целях привлечения правонарушителя к ответственности. Привлечение недропользователя к ответственности, по нашему мнению, должно осуществляться по национальному законодательству государства, в чьем секторе велась добыча.

Мы полагаем, что Каспийское экологическое бюро необходимо комплектовать из представителей научных и экспертных кругов прикаспийских государств, имеющих специальное образование, обладающих опытом участия в реализации проектов в сфере недропользования и обеспечения экологической безопасности на акваториях. Финансовая же сторона вопроса функционирования указанного органа, по нашему мнению, должна решаться путем закрепления обязательства по выплате определенной суммы каждым прикаспийским государством в специальный фонд. Надзор за целевым использованием средств фонда мы предлагаем закрепить за Секретариатом Тегеранской конвенции. В случае выявления нарушения привлечение к ответственности будет осуществляться по праву государства, гражданином которого является лицо, подозреваемое в правонарушении.

Раскрывая же предложение по вынесению экспертизы в области экологии и промышленной безопасности на межгосударственный уровень, мы считаем необходимым возложить данное полномочие на тот же орган, что будет заниматься комплексным экологическим мониторингом. Решение по результатам экспертизы должно быть обязательным для всех недропользователей любого сектора Каспийского моря. Однако понимая сложность реализации указанного предложения, полагаем возможным на начальном этапе закрепить рекомендательный характер решений Каспийского экологического бюро в отношении результатов экспертиз.

В настоящий момент не существует каких-либо механизмов, объединяющих все прикаспийские государства для совместной оценки проект по недропользованию в акватории Каспийского моря.

Предлагаемое нами решение станет первым шагом на пути к дальнейшей, более тесной интеграции прикаспийских государств в области

экологии. Логическим результатом развития межгосударственных отношений и более тесной их интеграции может стать наделение решений Каспийского экологического бюро обязательной силой.

В случае, когда решение Каспийского экологического бюро приобретет характер обязательного, проведение экспертизы в области экологии и промышленной безопасности мы видим следующим образом. Компания-недропользователь предлагает проект разработки месторождения, экологическая составляющая которого была разработана с учётом минимально необходимых экологических требований и требований в области промышленной безопасности, установленных на межгосударственном уровне. Этот проект, кроме информации о стадиях планируемых работ, количественных показателях площадей изучения, добычи и т.д., должен включать в себя материалы ОВОС, проведенной с учётом трансграничного воздействия намечаемой хозяйственной деятельности.

Далее, проект разработки месторождения направляется в Каспийское экологическое бюро, которое действует на постоянной основе и комплектуется, как уже отмечалось, из представителей прикаспийских государств. В течение установленного срока в отношении поступившей проектной документации данный орган проводит экспертизы в области экологии и промышленной безопасности.

В случае если в ходе проведения экспертиз было выявлено, что проект разработки месторождения не соответствует межгосударственным экологическим требованиям и требованиям в области промышленной безопасности, орган выносит отрицательные заключения и проект отправляется обратно недропользователю на доработку с указанием конкретных замечаний.

Если же в ходе экспертиз никаких несоответствий не выявлено, орган выносит положительные заключения по двум проведённым экспертизам, на основе которых выдает разрешение на начало реализации хозяйственной

деятельности, связанной с использованием недрами в Каспийском море по конкретному проекту.

Примером для межгосударственного органа, которому предлагается делегировать права по проведению экологической экспертизы и экспертизы промышленной безопасности (Каспийского экологического бюро), является правовой режим создания и функционирования Комиссии по границам континентального шельфа, учрежденной в соответствии с п. 8 ст. 76 и приложением II к Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. Данная комиссия формируется из представителей различных государств со сроком действия полномочий членов комиссии 5 лет и правом переизбрания. Из членов комиссии избираются председатель и его заместители сроком полномочий в 2 года. В рамках комиссии могут создаваться подкомиссии, которые занимаются рассмотрением поступивших материалов заявок. На основе изучения материалов выносятся рекомендации по этим заявкам. Границы континентального шельфа, устанавливаемые государством, подавшим заявку, на основе вынесенных комиссией рекомендаций, являются окончательными и обязательными для всех.

Таким образом, предлагаемая нами конструкция, позволит нивелировать те проблемы, которые существуют в государственном управлении отдельных прикаспийских государств, а также позволит подойти к обеспечению экологической безопасности при недропользовании более качественно.

В данном вопросе, по нашему мнению, необходимо особо упомянуть о Каспийской экологической программе (далее – КЭП).

Как известно, инициатором, руководителем и основным донором Программы выступают США через механизм Всемирного Банка и ЕС.

Как отмечают некоторые специалисты, направленность данной Программы состоит в первую очередь не в охране окружающей среды, а в установлении внерегионального контроля в любой сфере жизни прикаспийских государств. Характеризуя первую фазу реализации КЭП,

А. Максимов отмечает, что заявления американских авторов концепции о её вкладе в «устойчивое развитие» региона преувеличены. В подтверждение он приводит информацию о том, что широко освещаемый в КЭП «Портфель приоритетных инвестиций» оказался практически пустым. Вся инвестиционная деятельность свелась к предоставлению прикаспийским государствам средств на сумму около \$2 млн в рамках так называемой «Программы малых грантов». При этом Российской Федерации из этих средств досталось около \$200 тыс., или 10% от общей суммы. На эти деньги были реализованы три небольших проекта (два в Астрахани и один в Махачкале). Информация о результатах указанных проектов отсутствует.¹⁰⁷

Таким образом, подводя итог настоящего параграфа, можно сделать вывод о том, что необходимость создания межгосударственного органа, который бы объединял представителей всех пяти прикаспийских государств, давно назрела.

3.3 Трансграничные месторождения полезных ископаемых как пример реализации наднационального управления единым природным объектом

Предлагаемая автором межгосударственная конструкция обеспечения экологической безопасности при реализации проектов, связанных с использованием недр в Каспийском море, является наиболее оптимальным подходом к охране окружающей среды при разработке месторождений углеводородов Каспия. Данный тезис основывается на том, что в рамках единого водного объекта создается унифицированная система требований, правил и процедур, способствующая обеспечению экологической безопасности не только в границах сектора отдельного государства, но и на всех акватории в целом.

¹⁰⁷ Максимов А. Геополитическая экспансия Запада в Волго-Каспийском регионе // Обозреватель – Observer. 2005. № 10(189). URL: http://observer.materik.ru/observer/N10_2005/10_05.HTM

Примером реализации подхода, учитывающего трансграничный характер природного объекта, является правовое регулирование разработки трансграничных месторождений полезных ископаемых. Обоим объектам, Каспийскому морю и месторождению, пересекаемому границей государств, присущ общий признак – трансграничность. Далее предлагаем рассмотреть динамику развития указанного понятия, а также проанализировать основные точки зрения по данному вопросу.

В современной отечественной и иностранной литературе не сформирован единый подход к определению термина «трансграничные месторождения полезных ископаемых», поэтому далее предлагаем осветить основные воззрения отечественных учёных как по данному вопросу, так и по вопросу пользования указанными месторождениями.

А.И. Перчик определял трансграничные участки недр (месторождения) как участки недр, которые пересекаются различными границами: государственной, внутренними административными, лицензионными, в случае выдачи двух или нескольких лицензий на разведку и разработку одного месторождения, и другими, устанавливающими различный организационно-правовой режим недропользования на разграничиваемых территориях.¹⁰⁸

В.Н. Кокин также понимает под трансграничными месторождениями месторождения, расположенные на территории двух или более государств, двух или более субъектах федеративного государства или на нескольких участках пользования недрами.¹⁰⁹

По мнению С.Ю. Мареевой, трансграничным месторождением является месторождение, пересекаемое любой законно проведенной разделительной линией, если эта граница ограничивает часть месторождения, на которой

¹⁰⁸ Перчик А.И. Горное право: Учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: МАКС Пресс, 2008. С. 173.

¹⁰⁹ Кокин В.Н. Недропользование: теоретико-правовой анализ. М.: ООО «Нестор Академик Паблишерз». 2005. С. 74.

государство устанавливает правила при пользовании недрами, которые могут отличаться от правил, действующих на других участках месторождения.

Таким образом, можно выделить общее в подходе указанных учёных – они рассматривают трансграничные месторождения как месторождения, пересекаемые лицензионными границами, внутренними административными границами государства, государственной границей.

Австралийский учёный Дэвид Кито (David Keto) определяет трансграничное месторождение как «*минеральные ресурсы, залежи которых пересекаются границей (или границами) действия суверенитета государств или их суверенных прав (если речь идет о недрах континентального шельфа)*».¹¹⁰ Подобные определения встречаются и в трудах некоторых отечественных авторов.¹¹¹

В результате анализа приведенных данных, можно сделать вывод, что в науке существует два основных подхода, связанных с пониманием трансграничных месторождений:

– по первому, трансграничным считается месторождение, пересекаемое границами государств, границами субъектов федерации, границами лицензионных участков;

– второй подход характеризуется тем, что в отличие от первого, трансграничным может называться только то месторождение, которое пересекается границей действия суверенитета или границей действия суверенных прав.

По нашему мнению, в силу природных и геологических особенностей Каспийского моря, с точки зрения сущности правового регулирования

¹¹⁰ Keto D.B. Law and Offshore Oil Development. Praeger Publishers. New-York, London, Sydney, Toronto. 1978. P. V.

¹¹¹ См.: Международно-правовые основы недропользования: Учебное пособие / Отв. ред. А.Н. Вылегжанин; автор пред. А.В. Торкунов; МГИМО (У) МИД России. М.: НОРМА, 2007. С. 178; Каграманов А.К. Транзит энергоресурсов трубопроводным транспортом и трансграничные месторождения // Актуальные проблемы российского права // Сб. статей. № 1. М.: Изд-во МГЮА. 2007. С. 679; Зикиряходжаев Л.Д. Режим трансграничных месторождений: применимость международно-правовых положений о транзите // Московский журнал международного права. 2006. № 1. С. 132

пользования трансграничными месторождениями полезных ископаемых более правильной является вторая точка зрения.

Считаем необходимым отметить точку зрения Д.В. Василевской, что сам феномен трансграничности может быть применим исключительно к углеводородному сырью ввиду его способности к миграции. В отношении других видов полезных ископаемых, по мнению ученого, специфика правового режима, свойственная трансграничным месторождениям полезных ископаемых имеет существенно меньшее значение.

Как указывает С.Ю. Мареева, регулирование использования трансграничных месторождений, обычно, осуществляется посредством двух методов: административно-правового и гражданско-правового. Первый выражается через предписание пользователю осваивать свой участок трансграничного месторождения в сотрудничестве с пользователями других участков трансграничного месторождения. Вторым методом воплощается в гражданско-правовом договоре между самими недропользователями о согласовании их действий, заключаемом во исполнение предписания государства либо добровольно.¹¹²

При реализации второго метода, обычно используется такая процедура как юнитизация. Юнитизация представляет собой объединение недропользователей для совместного пользования недрами, освоения и разработки месторождения или участка недр как единого объекта всеми владельцами лицензий.¹¹³

В целях регулирования совместного освоения месторождения как единого объекта недропользователями заключается так называемое юнитизационное соглашение. Данное соглашение представляет собой комплексный документ, основные положения которого определяют территорию действия соглашения; порядок формирования управляющего

¹¹² Мареева С.Ю. Правовое регулирование использования трансграничных месторождений полезных ископаемых: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

¹¹³ См.: Раздел 8 Рекомендаций по подсчету запасов по сопредельным и трансграничным участкам недр разработаны Федеральным государственным учреждением «Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых» (ФГУ «ГКЗ»). М., 2007.

органа; назначение оператора, права и обязанности оператора; обязательство сторон разрабатывать месторождение по единому проекту и по единой согласованной смете; доли участия и процедуру переоценки долевого участия и т.д.¹¹⁴ Например, факт необходимости совместной разработки месторождений существует в договоренностях между Россией и Казахстаном по структурам «Курмангазы» (Кулалинская), «Центральное» и месторождению «Хвалынское».¹¹⁵

Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование устанавливает, что каждое государство назначает уполномоченную организацию, которая будет заниматься освоением недр. В соглашении отдельно оговаривает, что казахстанская уполномоченная организация имеет право бесконкурсного участия в проекте недропользования на структуре «Центральная» и на месторождении «Хвалынское». Российская уполномоченная организация имеет право бесконкурсного участия в проекте недропользования на структуре «Курмангазы» («Кулалинская»).

Правительство Республики Казахстан оформляет совместному предприятию права на недропользование. Доля участия сторон в проекте 50 на 50. В качестве контракта на недропользование для структуры «Курмангазы» («Кулалинская») принимается соглашение о разделе продукции.¹¹⁶

Что касается структуры «Центральная» и месторождения «Хвалынское», то здесь уже Правительство Российской Федерации оформляет совместному российско-казахстанскому предприятию права на

¹¹⁴ Мареева С.Ю. Юнитизационное соглашение: общая и особенная части. ПравоТЭК.ru [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lawtek.ru/analytics/22>

¹¹⁵ Протокол к Соглашению между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование от 6 июля 1998 года, статьи 3, 4, 5, 6.

¹¹⁶ Ст. 3 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование // Сборник законодательства РФ. 2003. № 47. Ст. 4510.

недропользование. Доля участия сторон такая же, как и при разработке структуры «Курмангазы» («Кулалинская») – 50 на 50. Уполномоченные организации Российской Федерации и Республики Казахстан подписывают договор о форме совместной деятельности – консорциуме, коммерческой организации с иностранными инвестициями, или любой иной форме совместной деятельности, в который включаются условия недропользования.¹¹⁷

Во исполнение достигнутых между государствами договоренностей, Правительство Российской Федерации приняло распоряжение о назначении уполномоченных организаций:

- для структуры «Курмангазы» уполномоченной организацией назначена ООО «РН – Казахстан»;¹¹⁸
- для структуры «Центральная» – ООО «ЦентрКаспнефтегаз»;¹¹⁹
- для месторождения Хвалынское – ПАО «НК «Лукойл»».¹²⁰

По нашему мнению, заключение соглашений, подобных уже заключенным соглашениям между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, позволило бы решить проблему освоения спорных месторождений между Азербайджаном, Туркменистаном и Ираном. Практика разработки трансграничных месторождений давно существует и

¹¹⁷ Ст. 4–5 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование // Собрание законодательства РФ. 2003. № 47. Ст. 4511.

¹¹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 25.07.2002 № 1026-р (с изм. от 08.08.2003) «О назначении ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» уполномоченной организацией от Российской Федерации для освоения углеводородных ресурсов структуры «Курмангазы» («Кулалинская») и передаче ГУП «Российское внешнеэкономическое объединение «Зарубежнефть» прав на приобретение опциона участия в предприятии» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 31. С. 3323.

¹¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 24 ноября 2003 г. № 1694-р «О назначении «ООО ЦентрКаспнефтегаз» уполномоченной организацией от Российской Стороны для совместного с Казахстанской Стороной освоения углеводородных ресурсов геологической структуры «Центральная»» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 48. С. 4688.

¹²⁰ Распоряжение Правительства РФ от 25 июля 2002 г. № 1025-р «О назначении открытого акционерного общества «Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ» уполномоченной организацией от Российской Стороны для совместного с Казахстанской Стороной освоения нефтегазовых ресурсов месторождения «Хвалынское»» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 31. Ст. 3148.

хорошо проработана, поэтому данный способ является наиболее актуальным и подходящим.

Далее коротко осветим наиболее известный зарубежный проект по разработке трансграничного месторождения.

10 мая 1976 г. между Великобританией, Северной Ирландией и Норвегией было подписано соглашение об эксплуатации месторождений Северного моря – Фригг, Статфьорд и Марчисон.

Месторождение Фригг (в 2004 г. эксплуатация месторождения прекращена¹²¹) пересекается границей континентального шельфа Великобритании и Норвегии. Начальные извлекаемые запасы по оценкам составляют 185 млрд м³ газа, из которых 39,18% по соглашению находятся в Британском секторе.

В соответствии с Соглашением 1976 г. стороны обязались¹²²:

- 1) месторождение Фригг должно осваиваться как единый объект, единым оператором в соответствии с планом разработки, одобренным сторонами Соглашения;
- 2) стороны должны согласовывать вид и расположение оборудования, которое будет использоваться для освоения месторождения;
- 3) каждая сторона обязана потребовать от своих недропользователей заключить юнитизационные соглашения между собой, а также с недропользователями сопредельного государства для того, чтобы осуществлять разработку месторождения в соответствии с Соглашением;
- 4) каждая сторона обязана согласовывать структуру месторождения, доказанные запасы и пропорциональное распределение запасов между ними;
- 5) каждая сторона в случае нарушения Соглашения обязана передать спор на рассмотрение в арбитраж;

¹²¹ Данные сайта www.mineral.ru/News/15202.html

¹²²См.: Agreement between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland relating to the Exploitation of the Frigg Field Reservoir and the Transmission of Gas therefrom to the United Kingdom. May 10 ISBN 0 10 164910 X.

б) каждая сторона обязана, в целях техники безопасности, разрешать бурение недропользователями скважин, предусмотренных планом разработки, и свободное перемещение людей и материалов между промышленными объектами;

7) каждая сторона обязана требовать от любого лица, являющегося недропользователем на участке, который войдет в объединенную территорию, заключить юнитизационное соглашение, предусмотренное пунктом 3;

8) каждая сторона гарантирует, что когда добыча на месторождении Фригг будет завершена, доли продукции, полученной недропользователями каждого государства, будут соответствовать пропорциональному распределению, согласованному сторонами Соглашениями;

9) каждая сторона Соглашения гарантирует, что ее недропользователи не уступят своих прав на месторождении Фригг третьим лицам без ее предварительного согласия, и перед тем, как дать такое согласие на уступку, каждая сторона обязана посоветоваться об этом с другой стороной.

Таким образом, суть указанного Соглашения состоит в том, чтобы обеспечить согласование механизмов пропорционального распределения запасов месторождения между государствами, организации деятельности недропользователей каждого из государств и обеспечения механизмов разрешения споров, возникающих при освоении месторождения.

Соглашение не предусматривает детального правового регулирования освоения месторождения: эти условия содержатся в лицензиях на право пользования недрами у каждой из сторон. Однако само соглашение о совместной разработке разрабатывается самими недропользователями и утверждается государствами.

Подводя итог настоящего раздела, можно сделать вывод о том, что основной посыл при выработке правового регулирования разработки трансграничных объектов – это рассмотрение природных объектов – части

акватории и участка недр как единого целого (единого природного объекта) независимо от того, что участок недр изучается и осваивается несколькими юридическими лицами.

В области разработки недр – это месторождение, пересекаемое линиями разграничения, относящими ту или иную часть месторождения к территории того или иного государства. Наличие линии разграничения предполагает распространение национального нормативного регулирования на соответствующую часть месторождения, с одной стороны, но наличие системы международных обязательств, вытекающих из соответствующих договоров, обуславливают необходимость формирования наднационального регулирования и создания специального режима, индивидуального для каждого изучаемого и осваиваемого объекта.

В области эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности – это Каспийское море, поделённое на пять частей. Отсюда вытекает, что выработка эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности, связанной с пользованием недрами в Каспийском море, может основываться на принципе разработки трансграничного месторождения – единые правила игры для одного природного объекта: при недропользовании – для месторождения, при эколого-правовом регулировании обеспечения экологической безопасности – для Каспийского моря.

Учитывая вышеприведенные обстоятельства, а также предлагаемую систему обеспечения экологической безопасности, можно сделать вывод, что любое месторождение в акватории Каспийского моря, независимо от наличия или отсутствия факта прохождения по нему государственной границы, может рассматриваться как трансграничное в силу необходимости обеспечения экологической безопасности на трансграничном водном объекте – Каспийском море. Проще говоря, любой природный объект (месторождение) будет предполагать трансграничный подход к его правовому регулированию

в силу трансграничного характера акватории и экологической составляющей его разработки.

Таким образом, на основании указанного вывода автор полагает, что независимо от секторального нахождения месторождения, любое месторождение углеводородов в Каспийском море является трансграничным. В данном контексте можно дать своё определение понятию «трансграничное месторождение»: это месторождение, находящееся в границах трансграничного объекта, необусловленное обязательным наличием линии разграничения.

Особо подчеркнем, что данные выводы применимы только в отношении Каспийского моря.

Определения, даваемые термину «трансграничное месторождение» Л.Д. Зикиряходжаевым, В.Н. Кокиным, С.Ю. Мареевой, А.И. Перчиком и другими учёными, предусматривают обязательное наличие законной разграничительной линии. Данное положение абсолютно верно для месторождений, находящихся за границами акватории Каспийского моря.

Разница во взглядах вышеуказанных авторов сводится лишь к тому, что одни считают трансграничным месторождение, пересекаемое только государственной границей либо границей суверенных прав. Другие же предлагают считать трансграничными те месторождения, которые пересекаются как государственной границей и границей суверенной зоны, так и границами субъектов федерации, лицензионных участков.

Предлагаемое диссертантом определение трансграничного месторождения позволяет учесть экологическую специфику Каспийского моря и подкрепляет необходимость вынесения эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности недропользования на межгосударственный уровень.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из проведенного исследования, нами были сделаны следующие выводы:

1. На сегодняшний день в науке отсутствует единое смысловое наполнение понятия «экологическая безопасность», хотя оно и закреплено в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В целях совершенствования эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности, мы предлагаем своё определение упомянутого понятия:

- *экологическая безопасность* – один из элементов национальной и международной безопасности, характеризующий сохранение качества окружающей среды на уровне, при котором не происходит деградация либо уничтожение как отдельных компонентов, так и окружающей среды в целом, вызванное негативным воздействием хозяйственной деятельности.;

- отсюда нами делается вывод, что *обеспечение экологической безопасности* – это реализация мероприятий по сохранению того качества окружающей среды, на котором не происходит деградация либо уничтожение как отдельных компонентов, так и окружающей среды в целом;

- вместе с тем предлагается определение понятия *качество окружающей среды*, под которым нами понимается: определенное состояние, которое принимается за основу при выработке государственной политики в области экологии и при котором не происходит деградация и/или уничтожение как отдельных компонентов, так и окружающей среды в целом.

2. В результате анализа эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в прикаспийских государствах, нами был сделан вывод о неравномерном уровне развития законодательства в указанных странах. В отдельных государствах эколого-правовое регулирование обеспечения экологической безопасности сводится всего к 2–

3 источникам с преобладанием в них общих норм. Учитывая такую особенность Каспийского моря, как его замкнутый характер, полноценное обеспечение экологической безопасности в указанных условиях невозможно. Поэтому нами делается предложение по установлению минимальных экологических требований и требований в области промышленной безопасности на межгосударственном уровне.

3. В результате анализа практики реализации проектов по недропользованию в акватории Каспийского моря как в российском секторе, так и в секторах других прикаспийских государств нами был сделан вывод о наличии проблем в области проведения государственной экологической экспертизы и экспертизы промышленной безопасности. Причиной этих проблем является низкое качество проведения вышеназванных экспертиз. Поэтому для решения указанной проблемы нами предлагается вынесение экологической экспертизы и экспертизы промышленной безопасности проектов по недропользованию и проектов, связанных с деятельностью на дне Каспия, на межгосударственный уровень.

4. Как известно в Каспийском море проводятся различные виды экологического мониторинга. Экологический мониторинг осуществляется не только в секторе Российской Федерации, но также и в секторах других прикаспийских государств. Однако информация, получаемая из различных источников, имеет разное качество проработки, а также приходит в виде разрозненных данных. Для выработки адекватных и своевременных мер реагирования на изменения в экологии Каспийского моря и предупреждения чрезвычайных ситуаций необходима консолидация информации, получаемой из различных государств и видов экологического мониторинга. Принимая во внимание вышеназванные обстоятельства, мы предлагаем практическое внедрение такого вида экологического мониторинга, как комплексный экологический мониторинг.

5. Для реализации мероприятий по установлению минимальных экологических требований, проведению экологической экспертизы и

экспертизы промышленной безопасности, а также проведению комплексного экологического мониторинга, предлагаем создать межгосударственный орган – Каспийское экологическое бюро. Данный орган мы предлагаем комплектовать из представителей всех пяти прикаспийских государств, что позволит учесть интересы всех прибрежных стран.

6. Для обеспечения финансовых гарантий возможности предпринять меры по ликвидации аварийных разливов нефти и выбросов газа мы предлагаем внедрить систему ликвидационных фондов для проектов в любом секторе Каспийского моря. Возможность использования денежных средств из фонда должна быть предоставлена только в двух случаях:

- ликвидация работ на участке недр;
- возникновение техногенной аварии, связанной с разливом нефти и выбросом газа.

Данный инструмент позволит снизить риски, связанные с недостатком финансирования у недропользователей, путём обеспечения гарантированной суммы.

7. В силу замкнутого характера Каспия и трансграничного характера негативного воздействия на окружающую среду, считаем, что любой природный объект, связанный с нефте- и газодобычей, будет предполагать трансграничный подход к регулированию его разработки. Другими словами, независимо от наличия или отсутствия факта прохождения по нему государственной границы, природный объект, расположенный в акватории Каспийского моря может рассматриваться как трансграничный в силу необходимости обеспечения экологической безопасности на трансграничном водном объекте – Каспийском море.

На данный момент процентное распределение секторов акватории Каспийского моря между прикаспийскими государствами имеет следующие приблизительные значения: каспийский сектор Республики Казахстан – 30%, Российской Федерации – 20%, Республики Азербайджан – 20%, Туркменистана – 17%, Исламской республики Иран – 13%. Основные усилия

в области обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности, связанной с использованием недр в Каспийском море предпринимаются Российской Федерацией. Как отмечается в настоящем диссертационном исследовании, полноценное обеспечение экологической безопасности усилиями одного государства невозможно. Негативные последствия для окружающей среды, вызванные проблемами эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности при реализации проектов, связанных недропользованием на национальном уровне, других прикаспийских государств, представляют реальную угрозу для Российской Федерации. Поэтому выдвигаемые диссертантом предложения позволят защитить интересы Российской Федерации, обязав другие прикаспийские государства следовать требованиям, установленным на межгосударственном уровне, и контролировать их выполнения через межгосударственный орган.

Представляется, содержащиеся в настоящей работе выводы и предложения могут способствовать совершенствованию эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море, учету баланса интересов государства, общества и граждан, а также подкрепляют необходимость вынесения эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности недропользования на межгосударственный уровень.

БИБЛИОГРАФИЯ

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации с внесенными поправками от 21.07.2014. // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>
2. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 31.12.2014) «О недрах». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);
3. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 24.11.2014, с изм. от 29.12.2014) "Об охране окружающей среды" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015). // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);
4. Федеральный закон от 30.11.1995 N 187-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О континентальном шельфе Российской Федерации». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);
5. Федеральный закон от 31.07.1998 N 155-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);
6. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 31.12.2014). // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 31.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2015). // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);
8. Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «Об экологической экспертизе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.03.2015). //

СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

9. Федеральный закон от 04.05.1999 N 96-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «Об охране атмосферного воздуха». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

10. Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об особо охраняемых природных территориях». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

11. Федеральный закон от 01.05.1999 N 94-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об охране озера Байкал». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

12. Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О животном мире». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

13. Федеральный закон от 20.12.2004 N 166-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

14. Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ (ред. от 23.06.2014) "О техническом регулировании" (с изм. и доп., вступ. в силу с 22.12.2014). // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015); (дата обращения: 10.04.2015);

15. Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ «О безопасности». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

16. Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

17. Федеральный закон от 21.07.2011 N 256-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

18. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 N 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

19. Указ Президента Российской Федерации от 04.02.1994 N 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2000 N 44 (ред. от 25.02.2015) «Об утверждении Порядка создания, эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.01.2009 N 4 (ред. от 25.02.2015) «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на предоставляемых в пользование без проведения аукционов участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 N 85 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.04.2013 N 317 (ред. от 05.01.2015) «Об утверждении Положения о плане снижения сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2014 N 1458 «О порядке определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям» (вместе с «Правилами определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям»). // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.11.2014 N 1189 «Об организации предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (вместе с «Правилами организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»). // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2014 N 1183 «Об утверждении Правил определения границ водных объектов и (или) их частей, участков континентального шельфа Российской Федерации и участков исключительной экономической зоны Российской Федерации, признаваемых рыболовными участками». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2012 N 1108 (ред. от 21.08.2014) «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» (вместе с «Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений»). // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.08.2013 N 681 (ред. от 10.07.2014) «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)» (вместе с «Положением о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)»). // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.05.2014 N 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном экологическом надзоре»). // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.04.2007 N 219 (ред. от 18.04.2014) «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.1999 N 1410 (ред. от 06.06.2013) «О создании и ведении Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 N 87 (ред. от 10.12.2014) «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2009 N 223 «О лимитах (предельных объемах) и квотах забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод». // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

Нормативные акты зарубежных государств

34. Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212-III «Экологический кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.12.2014 г.). // ИС Параграф. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 06.06.2015);

35. Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года № 291-IV «О недрах и недропользовании» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.12.2014 г.). // ИС Параграф. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 06.06.2015);

36. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 ноября 2010 года № 1245 «Об утверждении Правил проведения нефтяных операций на море, внутренних водоемах, в зонах чрезвычайной экологической ситуации и на особо охраняемых природных территориях». // ИС Параграф. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 06.06.2015);

37. Постановление Правительства Республики Казахстан от 3 февраля 2004 года № 130 «Об утверждении Правил согласования, размещения и ввода в эксплуатацию предприятий и других сооружений, влияющих на состояние вод, а также условий производства строительных и других работ на водных объектах, водоохраных зонах и полосах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 26.06.2014 г.). // ИС Параграф. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 06.06.2015);

38. Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 ноября 2010 года № 1174 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на сжигание в факелах попутного и (или) природного газа» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.02.2014 г.). // ИС Параграф. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 06.06.2015);

39. Приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 28 июня 2007 года № 204-п «Об утверждении Инструкции по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду при разработке предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.09.2013 г.). // ИС Параграф. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 06.06.2015);

40. Приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 28 июня 2007 года № 207-п «Об утверждении Правил проведения государственной экологической экспертизы» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.09.2013 г.). // ИС Параграф. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 06.06.2015);

41. Закон Туркменистана от 20 декабря 2014 года «О недрах». // ИС Параграф. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 06.06.2015);
42. Закон Туркменистана от 1 марта 2014 года «Об охране природы». // ИС Параграф. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 06.06.2015);
43. Закон Туркменистана от 23 августа 2014 года «Об экологической экспертизе». // ИПС «Законодательство стран СНГ». URL: <http://www.base.spinform.ru> (дата обращения: 06.06.2015);
44. Закон Азербайджанской Республики от 13 февраля 1998 года №439-ПГ «О недрах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.12.2007 г.). // ИПС «Законодательство стран СНГ». URL: <http://www.base.spinform.ru> (дата обращения: 06.06.2015);
45. Закон Азербайджанской Республики от 8 июня 1999 года №678-ПQ «Об охране окружающей среды» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.11.2014 г.). // ИПС «Законодательство стран СНГ». URL: <http://www.base.spinform.ru> (дата обращения: 06.06.2015);
46. Закон Азербайджанской Республики от 8 июня 1999 года №677-ПГ «Об экологической безопасности» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.02.2013 г.). // ИПС «Законодательство стран СНГ». URL: <http://www.base.spinform.ru> (дата обращения: 06.06.2015);
47. The National Environmental Policy Act of 1969, as amended. US Department of Energy. Официальный сайт Министерства энергетики Соединённых Штатов Америки. URL: <http://www.energy.gov> (дата обращения: 06.06.2015);
48. Environmental Protection Act 1990. // Официальный сайт Национального архива Великобритании. URL: <http://www.legislation.gov.uk> (дата обращения: 06.06.2015);
49. Agreement between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

relating to the Exploitation of the Frigg Field Reservoir and the Transmission of Gas therefrom to the United Kingdom. May 10 ISBN 0 10 164910 X

Международные нормативные правовые акты

50. Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью (INTERVENTION). // Информационно-аналитический портал по международному праву. URL: <http://www.conventions.ru/> (дата обращения: 06.06.2015);

51. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 2997 от 15 декабря 1972 года (A/RES/2997(XXVII)). // Система официальной документации Организации Объединённых Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods/index.shtml> (дата обращения: 06.06.2015);

52. Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата от 9 мая 1992 года. // Система официальной документации Организации Объединённых Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods/index.shtml> (дата обращения: 06.06.2015);

53. Конвенция о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 года. // Система официальной документации Организации Объединённых Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods/index.shtml> (дата обращения: 06.06.2015);

54. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 года. // Система официальной документации Организации Объединённых Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods/index.shtml> (дата обращения: 06.06.2015);

55. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17.03.1992 года. // Система официальной документации Организации Объединённых Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods/index.shtml> (дата обращения: 06.06.2015);

56. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25 февраля 1991 года. // Система официальной документации Организации Объединённых Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods/index.shtml> (дата обращения: 06.06.2015);

57. Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов от 29 декабря 1972 года. // Система официальной документации Организации Объединённых Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods/index.shtml> (дата обращения: 06.06.2015);

58. Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года (МАРПОЛ). // Система официальной документации Организации Объединённых Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods/index.shtml> (дата обращения: 06.06.2015);

59. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц от 2 февраля 1971 г. с поправками, внесенными в нее протоколом от 3 декабря 1982 г. и поправками, внесенными 28 мая 1987 г. // Система официальной документации Организации Объединённых Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods/index.shtml> (дата обращения: 06.06.2015);

60. Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря. // Официальный сайт Тегеранской конвенции URL: <http://www.tehranconvention.org> (дата обращения: 06.06.2015);

61. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 06.07.98 г. «О разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование». // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://archive.kremlin.ru> (дата обращения: 06.06.2015);

Материалы конференций, сборники и доклады

62. Экспертный доклад «Проблемы прикаспийского региона IV Каспийского саммита». // Институт каспийского сотрудничества. Москва,

2014 г. URL: <http://www.newskaz.ru/comment/20140924/6982600.html> (дата обращения: 06.06.2015);

63. Доклад Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации Донского С.Е. на совещании о проблемах недропользования и транспортировки углеводородов на Каспии. Астрахань, 2.10.2013 // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://www.government.ru/news/6616/>

64. Доклад заместителя председателя Государственного агентства по углеводородным ресурсам при Президенте Туркменистана С.Гуладова. VI Международный газовый конгресс, г. Аваза, Туркменистан. 9-21 мая 2015 г.

Научная литература

65. Асарин А.Е. Проблема колебаний уровня Каспийского моря.// «Гидротехническое строительство»- 1998.- №11.

66. Баранов В.М. Законодательное определение «Экономическая безопасность государства» и современные проблемы её правового обеспечения // Экономическая безопасность России: политические ориентиры, законодательные приоритеты, практика обеспечения. Вестник Нижегородской академии МВД России. – Н.Новгород, 2001. -№1.

67. Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010.

68. Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. N 9.

69. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник для вузов. М., 1998.

70. Бутаев А.М. Каспий, зачем он Западу? Махачкала, 2003.

71. Бутаев А.М. Проблема политико-правового статуса Каспийского моря // Мировая энергетическая политика.- 2002. -№ 4

72. Высторобец Е.А. Экологическое право-мотивации в международном сотрудничестве / Е.А.Высторобец ; Предисл. Ю.Е. Винокурова.– 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Наука, 2006. – XL.
73. Габиева З. Правовой статус Каспия. Обозреватель-Observer. 2004. № 8 (175).
74. Голованова П.Н. Анализ экономико-правовой базы для обоснования механизма обеспечения экологической безопасности в регионе // Известия ТулГУ. Науки о Земле . 2011. №1.
75. Гужвин А.П. Безупречно чистым должно быть «окно» из России в Азию. // Нефтегазовая вертикаль.- 2001 -№11.
76. Дьяченко С.Б. Проблемы правового статуса Каспийского моря.// Московский журнал Международного права. 1995.
77. Еремина Б.Г. Газовый анализ. Государственное научно-техническое издательство химической литературы. Ленинград, 1955 г.
78. Жариков Ю.Г. О применении юридической ответственности за экологические правонарушения // Журнал российского права. 2010. N 7.
79. Заславская Л.А. Правовое регулирование охраны недр. // Ученые записки ВНИИСЗ, вып. 17.-М.: 1969.
80. Защита окружающей среды в нефтегазовом комплексе. Учебное пособие / Тетельмин В.В., Язев В.А. – 2 изд. – Долгопрудный: Издательский дом «Интеллект» , 2011.
81. Зикиряходжаев Л.Д. Режим трансграничных месторождений: применимость международно-правовых положений о транзите. // Московский журнал международного права. 2006. №1.
82. Злотникова Т.В. Проект Конвенции об экологической безопасности // Зеленый мир. 1998. №30.
83. Зонн И.С., Жильцов С.С. Каспийский регион: география, экономика, политика, сотрудничество. М.: Эдель-М, 2004
84. История Астраханского края: Монография. - Астрахань: Изд-во Астраханского гос. пед. ун-та, 2000.

85. Каграманов А.К. Транзит энергоресурсов трубопроводным транспортом и трансграничные месторождения // Актуальные проблемы российского права. Сборник статей. №1. М.: Издательство МГЮА. 2007.
86. Калинов В.В., Сапаров С.М. История проблемы международно-правового статуса Каспийского моря.//Нефть, Газ и Бизнес, – 2011. – №4. – С.55-59.
87. Касенов У.Т. Каспийское море: правовой статус, нефть и международная безопасность.- Алматы: Кайнар, 1998
88. Кашепов В.П. Развитие законодательства об уголовной ответственности за экологические преступления // Журнал российского права. 2012. N 6.
89. Кичигин Н.В. Об экологическом страховании // Журнал российского права. 2002. - № 10.
90. Кокин В.Н. Недропользование: теоретико-правовой анализ. – М.: ООО «Нестор Академик Паблишерз». 2005.
91. Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. №12.
92. Краснова И.О. Экологическая безопасность как правовая категория // Lex russica. 2014. N 5.
93. Кривонос Е.В. Нормативное обеспечение работ на шельфе. Экология производства. №12 декабря 2010 г.
94. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. — М.: Эксмо, 2008.
95. Лагунова А.И. Структура экологической безопасности России. Красноярск, 2003
96. Левковская И.А. Нефтегазовый комплекс Исламской Республики Иран. [Электронный ресурс]. Электрон. Библ. Ин-т Ближнего Востока. URL: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2006/11-12-06.htm>
97. Максимов А. Геополитическая экспансия Запада в Волго-Каспийском регионе. Журнал "Обозреватель - Observer". № 10(189) 2005 г.

98. Мареева С.Ю. Юнитизационное соглашение: общая и особенная части. ПравоТЭК.ру [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lawtek.ru/analytics/22>
99. Международно-правовые основы недропользования: учебное пособие / ответственный редактор А.Н. Вылегжанин; автор предисловия А.В. Торкунов. МГИМО (У) МИД России. – М.: НОРМА. 2007.
100. Мировая экономика. Под ред. Булатова А.С. Учебник. - М.: 1999 г.
101. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ. Вишняков В.Г., Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Васильева Л.И., Гравина А.Л., Казанцев Н.М., Конюхова Т.В., Минина Е.Л., Трикоз Е.Н., Чертков А.Н. // Журнал российского права. 2005. N 2.
102. Никитина А. Иран 2014 (по материалам Управления энергетической информации США, EIA). Журнал «Нефтегазовая Вертикаль». 2014 г.
103. Нормативные аспекты экологического мониторинга при морской нефтегазодобыче в Арктике. Бухгалтер Э.Б., Ильякова Е.Е. // Вести газовой науки . 2013. №2 (13).
104. Охрана окружающей природной среды. Постатейный комментарий к Закону России / Под ред. В.В.Петрова, В.П. Ворфоломеева. М.: Республика, 1993.
105. Оценка воздействия на окружающую среду. Пособие для практиков. Максименко Ю.Л., Горкина И.Д. - М.: РЭФИА. - 1996.
106. Перчик А.И. Горное право: Учебное пособие. – М.: МАКС Пресс. – 3-е издание, переработанное и дополненное. 2008.
107. Правовое регулирование недропользования на континентальном шельфе и в Мировом океане. История и перспективы. Теория и практика. Василевская Д.В., Архипов А.В., Филатов Д.В. Москва: Юрист, 2012.

108. Природоохранные нормы и правила проектирования. Справочник. Максименко Ю.Л., Глухарев В.А. М. Стройиздат, 1990 г.
109. Проблемы экологической безопасности Каспийского региона в свете национальных интересов России. Авдеева Т. Г., Качалова Т. Г. // Дипломатический ежегодник-2008: Сборник статей / Колл. авт. М., 2009.
110. Прогнозирование развития эколого-правового регулирования. Кичигин Н.В., Пуляева Е.В., Хлуденева Н.И., Черепанова Е.В., Чертков А.Н. // Журнал российского права. 2010. N 9.
111. Реймерс Н.Ф. Концептуальная экология. Надежды на выживание человечества. М., 1992
112. Рогов А.С., Федотова Ю.Г. Понятие экологической безопасности Российской Федерации // Экологическое право. 2014. N 3.
113. Русин С.Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // Журнал российского права. 2014. N 7.
114. Сапаров С.М. Развитие института экологической безопасности в зарубежных государствах // Нефть, газ и бизнес, – 2015. – № 6. – С. 28-30.
115. Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. М.:Ось-89, 1998.
116. Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект // Сов. гос-во и право. 1989. № 1]
117. Хлуденева Н.И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2013. N 2.
118. Шипко А.С. Предупреждение трансграничного загрязнения (Международно-правовые проблемы). Киев, 1990.
119. Экологическая среда нефтегазового комплекса Каспийского моря. Порохнин А.П., Курапов А.А., Андреев В.В., Бутаев А.М., Алдабаев А.А., Павлова М.В., Монахов С.К., Монахова Г.А.. Защита окружающей среды в нефтегазовом комплексе. 2009 г., № 9

120. Экологический аудит: перспективы законодательного регулирования. Егиазаров В.А., Кичигин Н.В. // Журнал российского права. 2011. N 4.

Иностранная научная литература

121. How Does the BP Oil Spill Impact Wildlife and Habitat? National Wildlife Federation of USA. [Электронный ресурс] URL: <http://www.nwf.org/what-we-do/protect-habitat/gulf-restoration/oil-spill/effects-on-wildlife.aspx>

122. Myers, N. (ca.2002) Environmental security: what's new and different? Based on a policy backgrounder for the University of Peace, p. 5.

123. Fiksel, J., & Hecht, A. (2012). Environment and Security. [Электронный ресурс] URL: <http://www.environmentandsecurity.org/view/article/167611>

124. Barnett, J, 1997, «Environmental Security: Now What?», seminar, Department of International Relations, Keele University, December 4, 1997.

125. Гаврилова Ю.А., Балгутин Д.Е. Современная концепция экологической безопасности Республики Казахстан. Вестник КАСУ №3, 2007.

126. Gianluigi Zangari. Risk of global climate change by BP oil spill. Frascati National Laboratories (LNF) - National Institute of Nuclear Physics (INFN). [Электронный ресурс] URL: <http://www.associazionegeofisica.it/OilSpill.pdf>

127. Rogozhina N. The Caspian Oil Transit and Problems of Ecology. Problems of Economic Transition, vol. 53, no. 5, September 2010, p.91

128. Keto D.B.. Law and Offshore Oil Development. Praeger Publishers. New-York, London, Sydney, Toronto. 1978.

Диссертации и авторефераты диссертаций

129. Агафонов В.Г. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2014 г.

130. Белякова С.В. Каспийская модель регионального сотрудничества. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва. 2003 г.

131. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва. 1992 г.

132. Комиссаренко В.С. Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва. 2004 г.

133. Мареева С.Ю. Правовое регулирование использования трансграничных месторождений полезных ископаемых. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва. 2004 г.

134. Муртазалиев А.М. Правовые проблемы охраны окружающей среды в бассейне Каспийского моря. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва. 1996 г.

135. Павлова М.В. Современное экологическое состояние и перспективы устойчивого развития Каспийского региона. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата биологических наук. Астрахань. 2007 г.

136. Русаков М.И. Экологическая безопасность современной России: общеправовой анализ. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Нижний Новгород. 2006 г.

137. Тагиева С.Ч. Международно-правовая защита среды Каспийского моря. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва. 2012 г.

Иные публикации

138. NCOC ожидает результаты анализов образцов стали трубопровода до конца апреля. "Caspian Barrel" официальный сайт нефтяного исследовательского центра. Азербайджан. [Электронный ресурс] URL: <http://caspianbarrel.org/?p=8835>

139. Кольчугин Н. Каспийское море: Россия и Иран обречены на союзные отношения. Российское информационное агентство Iran news. 16.05.2012 г. [Электронный ресурс] URL: http://www.iran.ru/news/analytics/80544/Kaspiyskoe_more_Rossiia_i_Iran_obrec_heny_na_soyuznyie_otnosheniya

140. МИД Ирана: двух- и трехсторонние соглашения по Каспию не имеют законной силы. // ЦентрАзия – записная книжка специалиста. 24.05.2003 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1053722220>

141. Новак С. Авария на Кашагане уничтожит все живое на Каспии. Казахстанский портал NUR.KZ. [Электронный ресурс] URL: <http://news.nur.kz/154374.html>

142. Устименко А. А. Российские нефтегазовые проекты на Каспии. "Консалтинговая компания "Сауран" <http://cc-sauran.kz/rubriki/economika/22-rossiyskie-neftegazovye-proekty-na-kaspii.html>

143. Экологи: Каспий столкнулся с угрозой деградации уникального биологического разнообразия. Российский бизнес журнал "Деловой Иран" http://www.delovoiiran.ru/annonce/show/119/Ekologi_Kaspiy_stolknulsya_s_ugrozoj_degradacii_unikalnogo_biologicheskogo_raznoobraziya

144. Иран решил оштрафовать Азербайджан за загрязнение Каспия. Новостное интернет-издание Лента.ру. [Электронный ресурс] URL: <http://lenta.ru/news/2012/08/24/kaspii>

145. Диаров М. Апокалипсис с открытой датой. Газета «Ак Жайык». 10 июня 2010 г.

146. Overview of oil and natural gas in the Caspian Sea region. EIA, 2013. [Электронный ресурс] URL: <http://www.eia.gov>

