

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАН

А.К. Быстрова

**ПРОБЛЕМЫ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ
И ЭКОЛОГИИ В КАСПИЙСКОМ РЕГИОНЕ**

(ДОБЫЧА И ЭКСПОРТНЫЕ ПЕРЕВОЗКИ УГЛЕВОДОРОДОВ)

Москва
ИМЭМО РАН
2009

УДК 338.49
ББК 65.37 (53)(54)
Быс 955

Серия “Библиотека Института мировой экономики и международных отношений”
основана в 2009 году

Быс 955

Быстрова А.К. Проблемы транспортной инфраструктуры и экологии в
Каспийском регионе (добыча и экспортные перевозки углеводородов).
М.: ИМЭМО РАН, 2009, с.96

ISBN 978-5-9535-0209-2

В монографии рассматриваются экономические, правовые и экологические вопросы, связанные с развешиванием в последние годы добычи и транспортировки углеводородного сырья из Каспийского региона. Первый раздел посвящен оценке запасов нефтегазовых ресурсов и их размещению на шельфе Каспия, определению объемов добычи нефти и газа, их основных экспортных маршруты в Каспийском регионе, а также экологическим последствиям этих видов деятельности. Во втором разделе дается анализ механизмов экологического регулирования России и Казахстана в сравнении с соответствующим опытом стран Запада; рассматриваются особенности законодательных систем этих стран в целом и по ряду инструментов экологического регулирования в отношении последствий нефтегазовой деятельности для окружающей среды Каспия. Последний, третий раздел монографии включает вопросы международного природоохранного сотрудничества на Каспии. Особое внимание уделяется нерешенности проблемы международно-правового статуса Каспия и его влиянию на эффективность регионального и глобального сотрудничества в этой области. Рассматривается деятельность Каспийской Экологической Программы, а также реализация Тегеранской рамочной конвенции по спасению Каспийского моря.

Издание предназначено для исследователей, преподавателей вузов, аспирантов, студентов, а также широкого круга читателей, интересующихся экологическими проблемами Каспия в связи с разворачивающейся промышленной нефтедобычей в этом уникальном водоеме.

Bystrova A. The problems of transport infrastructure and the ecology in the Caspian Region (the extraction and the export transportation of the oil and gas resources). M.: IMEMO RAN, 2009, p.96

The monograph covers the economic, legal and ecological questions of oil and gas extraction and transportation in the Caspian region. The first part concerns the evaluation of these resources and their extraction in the Caspian sea, the main routes of transportation and the ecological consequences of these processes. The second part is devoted to comparison of ecological regulation in the western countries and Russia and Kazakhstan, the legal system of these two countries in environmental influence of oil and gas industry in the Caspian sea including the use of ecological norms, the state environmental expertise and emergency regulation. The main attention of the last part is paid to the problems of international cooperation in the ecological consequences of the oil and gas industry in the Caspian sea, the problems of these processes in the absence of new legal status of the Caspian sea, the activity of the Caspian Environmental Program and the implementation of the Teheran Frame Convention on the protection of the Caspian environment.

The monograph will be useful for the researchers, the professors and post-graduated students and wide reading public interested in environmental problems of oil and gas extraction and transportation in the Caspian region.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0209-2

© ИМЭМО РАН, 2009
© Быстрова А.К., 2009

Предисловие

Каспий – крупнейший в мире бессточный водоем, обладающий уникальным сочетанием признаков озера (отсутствие естественной связи с Мировым океаном) и моря (размеры, характер процессов и происхождение). В истории человечества геополитическое значение Каспия резко менялось. На протяжении веков Каспий использовался в основном в военно-политической области, в торговле (судоходство) и рыболовстве. По запасам и разнообразию биоресурсов Каспийское море относится к природным объектам не только регионального, но и мирового уровня. До недавнего времени его запасы только осетровых составляли 90% общемировых, а рыночная стоимость наиболее ценных объектов промысла оценивалась более, чем в 15 млрд.долл. США.¹

Востребованность минерально-сырьевых ресурсов Каспия началась лишь с конца 19 века с добычи нефти сначала на побережье в районе Баку, а затем и в его прибрежных водах. История нефтяного освоения Каспийского моря знала три периода расцвета: до 1917 года, в 40-50-е годы и в 70-е годы прошлого века. Четвертый, нынешний этап нефтедобычи начался после распада СССР, образования новых независимых государств на его берегах: Республики Казахстан, Республики Азербайджан и Туркменистана - и открытия здесь крупных месторождений углеводородных ресурсов, включая в недрах самого Каспия. В настоящее время освоение нефтегазовых богатств стало одним из самых значимых направлений в его использовании. Беспрецедентность нынешнего этапа углеводородной деятельности в Каспийском море заключается в том, что впервые в мире добыча и транспортировка нефти в промышленных масштабах стала происходить в полностью замкнутом, внутриконтинентальном водоеме.

Между тем отсутствие связи с Мировым океаном на Каспии существенно снижает порог неблагоприятного воздействия загрязняющих веществ, при котором наступают необратимые последствия в морской экосистеме. В результате здесь требуется применение специальных технологий оффшорной добычи нефти, не имеющих пока аналогов в мировой практике.

Большая часть загрязняющих веществ поступает в Каспийское море со сточными водами с суши, а по мере все большего хозяйственного использования самого Каспия – и из морских источников. В настоящее время ежегодная добыча нефти в Каспийском регионе приближается к 200 млн. тонн в год и, согласно прогнозам, должна составить около 250 млн. тонн в середине будущего десятилетия. Растущая углеводородная деятельность на шельфе Каспия становится все более значимым фактором загрязнения и деградации экосистемы этого водоема. Особенно это касается мелководной северной части Каспийского моря, являющейся инкубатором биоразнообразия мирового уровня и объявленной с 1975 года заповедной зоной.

Но именно в этой части Каспия в 2009 году в промышленную разработку нефти вступает российская компания Лукойл, а Казахстан с помощью западных ТНК уже несколько лет осуществляет опытно-промышленное освоение своего

¹ Аладин Н.В., Плотников И.С. “Угроза крупномасштабной экологической катастрофы на Каспийском море”. Доклад, подготовленный в Зоологическом институте РАН, 2001

гигантского и крайне экологически опасного по условиям добычи морского месторождения Кашаган.

И Лукойл, и западные компании, разработчики Кашагана, заявляют о применении ими технологий с “нулевым загрязнением”. Однако в России пока нет государственных стандартов подобных технологий. В Казахстане общественная экологическая экспертиза проекта технологической концепции промышленной стадии освоения Кашагана оценила уровень экологических рисков, связанных с его реализацией, как абсолютно неприемлемый.

Некоторые из действующих и проектируемых маршрутов транспортировки каспийских углеводородных ресурсов также не отвечают нормам экологической безопасности. Россия, территория которой в обход Каспия представляет наиболее экологически приемлемый вариант доставки углеводородного сырья до европейских потребителей, не сумела предотвратить выбор Казахстаном в пользу более опасной для окружающей среды танкерной доставки этого сырья через Каспий. В целом экологическая политика России характеризуется в последнее десятилетие свертыванием по целому ряду позиций, что усугубляет возможности негативного воздействия ее нефтегазового комплекса на окружающую среду Каспия.

В отсутствие согласованности по вопросу статуса Каспийского моря международно-правовое регулирование экологических последствий углеводородной деятельности, предназначенное сформировать общий подход к управлению последствиями этой деятельности, демонстрирует свою полную неэффективность. Компромиссное решение по формуле “дно делим, вода общая” не развязало “гордиев узел” каспийского статуса. Проблема эколого-правового регулирования этой деятельности требует состыковки фрагментарных национальных режимов недропользования на дне Каспия между собой, с одной стороны, и с единым режимом охраны морской среды и ресурсопользования в толще каспийских вод, с другой. Такого рода сотрудничество России и Казахстана, делящих между собой наиболее уязвимую, северную часть Каспия, где обе страны начинают промышленную нефтедобычу, могло бы стать отправной точкой к расширению его в будущем на весь формат “прикаспийской пятерки”.

Пока же к мертвой Бакинской бухте добавляются другие безжизненные районы Каспия. В результате отравления нефтью имеют место случаи, когда на десятки километров поверхность Каспия покрывается мертвой килькой. Из-за слива шлама, разливов нефти при транспортировке, сброса вод танкерами резко снизилась масса фитопланктона и зоопланктона, т.е. первичных компонентов в пищевой цепи морских живых ресурсов. Подорваны запасы каспийского осетра. В 1983 году численность осетровых в Каспийском бассейне оценивалась в 114,7 млн. штук, в 1991 году – 88, 3 млн., а в 2005 году – уже только 42,4 млн. штук, т.е. за очень короткий по историческим меркам период она снизилась почти втрое.²

Предлагаемая работа является монографическим исследованием комплексного содержания, выполненным автором на основе многолетнего изучения различных аспектов экологической проблематики Каспийского региона. Рассматриваются экономические, правовые и экологические аспекты углеводородной деятельности прикаспийских стран, преимущественно России и Казахстана. В работу включен также сравнительный анализ и динамика развития

² А.Куртов “Российские интересы в добыче осетровых в бассейне Каспийского моря.”-“Новая Евразия”, .Аналитический альманах, n 19. М., 2008

механизмов экологического регулирования, действующих в России и Казахстане в сопоставлении с опытом ведущих странах мира в этой области. Важное место уделяется вопросу эффективности экологического сотрудничества прикаспийских стран, связанного с добычей и транспортировкой нефтегазовых ресурсов Каспия в условиях нерешенности вопроса о его международно-правовом статусе. По всем рассматриваемым в работе вопросам акцент делается на интересах России.

I. Основные экологические последствия добычи и транспортировки углеводородов в Каспийском регионе

1. Запасы углеводородных ресурсов Каспия и их размещение

Хотя разработка нефти на Каспии ведется еще с конца 19 века, превращение этого региона в одного из углеводородных лидеров мира произошло лишь в последние два десятилетия после распада СССР, формирования на берегах Каспия новых независимых государств – Республики Азербайджан, Республики Казахстан и Туркменистана, а также открытия здесь ряда крупнейших месторождений. Естественно, оценки углеводородных запасов этого региона, проводимые различными организациями, оказались весьма неодинаковы и со временем будут продолжать уточняться. Западные прогнозы, как правило, дают намного более оптимистичные прогнозы, чем российские.

Доказанные (с вероятностью нахождения в 90%) запасы нефти Каспийского шельфа составляли на середину 2003 года 4,5-4,8 млрд. тонн, природного газа – 3,0-4,5 трлн. куб. м. (это 1,3%-2,6% от мирового уровня). Прогнозные оценки западных компаний по нефтяным запасам Каспия очень велики – до 26-40 млрд. тонн. Оценки Минэнерго РФ и Международного энергетического агентства скромнее: разведанные запасы нефти Каспия – 16,0 млрд. тонн, природного и нефтяного газа – свыше 700 млрд. куб. м. Извлекаемые запасы нефти на шельфе Каспия, естественно, оцениваются гораздо в меньшую величину и, по данным различных авторитетных источников, равны 3,1-11, 9 млрд. тонн.³

Но даже с учетом возрастания оценок будущих прогнозов по мере проведения детальной разведки в менее изученных северной и южной частях Каспия, углеводородные запасы Каспийского моря не могут сравниться с соответствующими запасами Ближнего Востока. Только по нефти они составляют здесь более 90 млрд. тонн, или 65% мировых запасов. В то же время место Каспийского региона сопоставимо по нефти с запасами Северного моря, что по мере истощения его ресурсов, прогнозируемых на начало нынешнего столетия, делает вероятным повышение на короткий период времени роли Каспийского региона в энергоснабжении Западной Европы.

Огромные запасы нефтегазовых ресурсов в сочетании с “удачным” расположением Каспийского региона между основными их потребителями на Западе и на Востоке явились причиной того, что эти ресурсы были немедленно

³ Данные на начало 2003 года журнала “Gas and Journal”; British Petroleum и Министерства природных ресурсов РФ; А Конопляник “Каспийская нефть на евразийском перекрестке”, . М., 1998.

востребованы мировым рынком. Начавшийся в Каспийском регионе с середины 90-х годов прошлого века “нефтяной бум” подогревался, с одной стороны, ведущими государствами и нефтегазовыми ТНК, стремящимися проникнуть и закрепиться в этом прежде закрытом для них регионе мира, с другой – использовался политическими элитами новых прикаспийских государств, образовавшихся в регионе после развала СССР, для обеспечения независимости своих государств и укрепления собственных позиций.

Для целей настоящего исследования нас интересовали не столько оценки ресурсного потенциала Каспийского региона (то есть величина ресурсов нефти и газа, которые могут быть вовлечены в разработку в обозримом будущем),⁴ сколько оценка потенциального воздействия освоения углеводородных богатств на состояние окружающей среды региона и самого Каспийского моря и его уникальных биоресурсов. Поэтому важен не только объем углеводородных ресурсов, но и их географическое распределение по региону и странам. Особое значение имеют величина и распределение запасов на каспийском шельфе, т.к. морская нефтедобыча существенно дороже, сложнее и намного экологически опаснее сухопутной.

Хотя основная часть углеводородных запасов Каспийского региона сосредоточена на суше, на месторождения каспийского шельфа приходится очень большая величина - примерно 30-40% разведанных в регионе ресурсов нефти и газа. Последнее обстоятельство чрезвычайно важно, если учесть полную замкнутость Каспия и уникальность его экосистемы.

Крупнейшие месторождения нефти Каспийского региона находятся в Казахстане (это Тенгиз и Карачаганак и открытое в 2000 г. на северном Каспии гигантское месторождение Кашаган) и в Азербайджане (группа месторождений на каспийском шельфе Азери-Чираг-Гюнешли). У других стран Каспийского региона доля разведанных запасов нефти намного скромнее в сравнении с этими странами, хотя каспийский шельф Туркменистана, Ирана и особенно России остаются пока наименее изученными на углеводороды. В России это связано с тем, что ее сектор на протяжении нескольких десятилетий относился к территории с установленным природоохранным режимом, запрещавшим любое ее хозяйственное использование, в том числе разведку полезных ископаемых. По оценкам экспертов, российские компании контролируют лишь около 10% каспийской нефти и 8% газа. При этом соотношение нефти и газа на российском шельфе Каспия определяется примерно как 2 к 3.⁵

Нефтяные интересы Ирана сосредотачивались последние десятилетия на юге этой страны, где расположены огромные, легко извлекаемые и доступные для транспортировки запасы Персидского залива. Потенциальные запасы нефти на каспийском шельфе Туркменистана и Ирана не достаточно исследованы и не могут разрабатываться в полной мере из-за споров по поводу разграничения дна Каспия между этими странами и Азербайджаном. Отдельные источники дают, однако, весьма оптимистичные оценки запасов нефти и газа в иранском и туркменских секторах Каспия. В иранском секторе запасы нефти могут составлять более 4 млрд. тонн.⁶ Недавно была произведена оценка запасов газа

⁴ Такая работа уже была выполнена в ряде исследований. См. , например, А Конопляник “Каспийская нефть на евразийском перекрестке”, . М., 1998.

⁵ В.Яценко “Каспийский узел интересов” , - “Кавказский узел” , 3 апреля 2008

⁶ В Яценко “Каспийский узел интересов” , - “Кавказский узел” , 3 апреля 2008

Туркменистана, давшая основание для подключения этих ресурсов к проектируемому газопроводу Набукко (подробнее см. ниже).

В зависимости от различных вариантов возможной делимитации Каспия, меняется и объем углеводородных ресурсов, приходящихся на долю отдельных стран. Цена вопроса велика, особенно для Ирана, Казахстана и России. Так, по расчетам Министерства природных ресурсов РФ, при различных вариантах раздела дна Каспийского моря в соответствии с пятью основными принципиальными подходами, максимальные и минимальные оценки ресурсов нефти и газа (при средних плотностях прогнозных ресурсов), приходящихся на долю отдельных прикаспийских государств, различаются для Азербайджана – на 7%, для Ирана – на 147% (в 2.47 раза), для Казахстана – на 117% (в 2.17 раза), для России – на 110% (в 2.1 раза), для Туркмении – на 21% и в целом по Каспию – на 19%.⁷

2. Добыча нефти и газа

По прогнозам, сделанным накануне наступившего мирового экономического кризиса, общая добыча углеводородов Каспийского региона могла бы составить к 2010 г. около 200 млн. тонн в год, что лишь незначительно уступает рекордно высокому уровню добычи с Норвежского континентального шельфа, достигнутому в 2004 г. По данным западных источников, к середине следующего десятилетия в случае соответствия разработки нефтяных месторождений имеющимся планам Каспийский регион, включающий Казахстан, Азербайджан, Туркменистан и части России и Ирана, ежегодно сможет добавлять в мировую нефтедобычу около 250 млн. тонн нефти.⁸ Но скорее всего эта цифра окажется завышена. Ведь в настоящее время, согласно российским источникам, добыча нефти в Каспийском регионе составляет около 120 млн. тонн нефти в год (см. табл.1). В 2006 году, по данным годовых отчетов нефтегазовых ТНК, работающих в каспийском регионе, в сумме она составляла 163 млн. тонн⁹ и была сопоставима с общей добычей Ирака и Кувейта, но далеко отставала от добычи всех стран-экспортеров нефти ОПЕК.

Высокие показатели добычи углеводородного сырья, достигнутые в Каспийском регионе, объясняют тот факт, что многие государства мира стали считать его зоной своих стратегических интересов, а объединенная Европа – одним из основных центров своей энергетической безопасности. Китай также связывает планы своего экономического развития с поставкой энергоносителей из Каспийского региона. Накануне третьего тысячелетия западные инвестиции потекли в прикаспийские страны полноводной рекой. Так, США, объявив Каспийский регион зоной своих интересов, инвестировали в его развитие за последние 10 лет десятки миллиардов долларов и согласно так называемой хьюстоновской инициативе Буша – Назарбаева намерены в целом инвестировать в сырьевую отрасль Казахстана в течение десяти лет огромную сумму - 200 млрд. долл. США.¹⁰

⁷ А Конопляник “Каспийская нефть на евразийском перекрестке”, М., 1998.

⁸ Julian Lee. “The Future of Caspian Oil Exports”, CGES, 2007, p.7

⁹ А.Деллекер. “Каспийский трубопроводный консорциум”, 2008, Центр Россия/СНГ, июль 2008, стр. 27

¹⁰ В.Яценко “Каспийский узел интересов”, - “Кавказский узел”, 3 апреля 2008

Лидерами по добыче нефти в Каспийском регионе являются Казахстан и Азербайджан. Основная добыча нефти региона осуществляется на сухопутных месторождениях Казахстана – Тенгизе и Карачаганаке. Однако уже в середине грядущего десятилетия с началом промышленного освоения Кашагана основной ее прирост переместится на Каспий. В целом за последнее десятилетие добыча нефти в Казахстане выросла в 2,6 раза, достигнув по итогам 2008 года около 70 млн. тонн, почти 90% из которых были экспортированы. В 2007 г. добыча оценивалась в 67,2 млн. тонн, а экспорт нефти и газового конденсата - в 28,5 млрд. долл. США, что составляет почти 60% всей экспортной выручки страны.¹¹ К 2010 году, как ожидается, добыча нефти вырастет в Казахстане до 84 млн. тонн. Официальный прогноз добычи нефти к середине следующего десятилетия для этой страны *был* недавно снижен со 150 млн. до 125 млн. тонн в связи с задержкой промышленного освоения месторождения Кашаган, которое, как теперь ожидается, должно начаться после 2013 года. (Ранее оно планировалось на 2012 и даже 2008 годы). А до этого времени масштабная нефтедобыча, будет расширяться за счет более старых месторождений Казахстана, в основном, Тенгиза и Карачаганака.

В Азербайджане главным источником нефтедобычи являются месторождения на каспийском шельфе Азери-Чираг-Гюнешли (АЧГ). Пока это самый крупный нефтедобывающий район Каспия. В 2008 г. здесь было добыто 35,8 млн. тонн нефти, а в 2009 г. планируется повысить этот показатель до 36,5 млн. тонн (см. табл.1). В 2009 году, на основании подтвержденных запасов и утвержденных планов, на АЧГ, Шах-Денизе и других месторождениях, разрабатываемых совместно с иностранными партнерами ГНКАР, будет добыто около 52 млн. тонн нефти и газового конденсата. При этом общее производство нефти и газового конденсата в стране, как планируется, достигнет 61 млн. тонн в нефтяном эквиваленте.¹²

Освоение нефтегазовых ресурсов каспийского шельфа началось и в России. Однако темпы освоения нефтегазовых богатств Каспия российским бизнесом оказались намного ниже, чем у их конкурентов в соседних прикаспийских странах. Причин тому несколько. Главнейшая из них – то, что Каспийское море – не самый крупный источник нефти и газа для России и не входит в список приоритетных районов ее энергетического развития. К последним относятся, как известно, Восточная Сибирь, Дальний Восток, Северо-Европейский проект и крайний Север на шельфе Арктики. Другим фактором сдерживания освоения углеводородных ресурсов Каспия явилось отставание России в развитии оффшорных технологий добычи нефти, в частности, в производстве морских буровых платформ, которое только начинает исправляться. Ссылки на отставание по причине сохранения в этой части Каспия природоохранной территории является скорее прикрытием, нежели реальной причиной, поскольку экологическая политика государства в последние два десятилетия не входила в число приоритетных целей стратегического развития страны.

Лицензиями на право разведки и добычи углеводородов в российском секторе Каспия в настоящее время обладают ОАО “Лукойл (участки “Северный” , “Центрально-Каспийский” , ЖКХ (Caspoil) - дочернее предприятие ОАО Роснефти

¹¹ В.Яценко “Каспийский узел интересов” , - “Кавказский узел” , 3 апреля 2008

¹² “Нефтегазовая вертикаль “ , 2008, n 19

(месторождение Инчхе-море) и Каспийская нефтяная компания. По данным компании “Лукойл”, первую в промышленном масштабе нефть на российском шельфе Каспия она получит в 2009 г. в размере около 10 млн. тонн. В последующие годы общий потенциал добычи в этом районе оценивается ею в 10 млн. тонн нефти и 12 млрд. кубометров газа в год.

Предполагается, что к середине следующего десятилетия в Казахстане будет добываться примерно 55% нефти Каспийского региона. Второе место по этому показателю займет Азербайджан, а на Россию и Туркмению вместе придется около 13%.¹³ Наиболее значительный прирост нефтедобычи ожидается в мелководном северном Каспии, являющемся инкубатором биоразнообразия мирового уровня. До 2009 года среднегодовой уровень добычи нефти в этой части водоема не превышал 100 тысяч тонн.¹⁴ Но в морскую нефтедобычу промышленного масштаба здесь с 2009 года вступает Россия, а после 2013 года ожидается начало промышленной добычи нефти на гигантском морском месторождении Казахстана Кашаган, которая должна достигнуть во второй половине следующего десятилетия порядка 70 млн. тонн нефти в год (а при определенных условиях может и возрасти и до 130-140 млн. тонн).

Таблица 1

Добыча нефти прикаспийскими странами: 2005-2015 гг.
(млн. тонн, в числителе – нефтедобыча на суше; в знаменателе – на шельфе)

годы	2005	2006	2007	2008	2009#	2010#	2015#
Казахстан	Н.д.	64,8/0	65,0/0- 67,2/0	70/0	Н.д.	84/н.д.	125*
Азербайджан	Н.д.	40,2* #	8,7/35,8	8,6/36,5	9/52	Н.д.	Н.д.
Туркменистан	Н.д./3	Н.д.	Н.д.	Н.д./5	Н.д./5	Н.д.	Н.д.
Иран	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	Н.д.	Н.д.
Россия	0/0	0/0	0/0	0/0	Н.д./10	Н.д./10- 12	Н.д./10- 12

*- общая добыча на суше и на шельфе ; # - оценка; Н.д. – нет данных

Источники: “Нефть России” 2007, п 12; “Нефть России”, 2009, п 7, стр.103; “Нефтегазовая вертикаль” Москва, 2008 п 1 и 2008 п 19; А.Деллекер. “Каспийский трубопроводный консорциум”, 2008; В.Яценко “Каспийский узел интересов”, - “Кавказский узел”, 3 апреля 2008 ; Независимая газета 11.03.2009

Итак, независимо от точности прогнозных оценок углеводородного потенциала Каспийского региона и объема этих ресурсов, расположенных на дне Каспия, совершенно очевидно, что эти величины огромны и масштабы возможной добычи таковы, что могут стать фактором, способным окончательно уничтожить уникальную и в то же время очень хрупкую экосистему Каспия. Начавшееся освоение нефтегазовых ресурсов Каспия, хотя и происходит медленнее первоначально намечавшихся планов, уже вносит существенный вклад в их мировое потребление. Причем прирост добычи нефти осуществляется в

¹³ Пресс-релиз Кремля, Москва, 7 января 2009 г.

¹⁴ Г.Г.Матишев, С.В.Бердников и др. Оценка воздействия нефтегазодобывающей деятельности на состояние биологических сообществ Северного Каспия в условиях природной изменчивости абиотических и биотических факторов и влияния других видов антропогенной деятельности. Мурманский морской биологический институт КНЦ РАН; Южный научный центр РАН.

значительной степени за счет ввода в эксплуатацию, наиболее экологически опасных, морских месторождений.

3. Основные маршруты и транспортные средства перевозки углеводородов в регионе

Возросший спрос на нефть и газ Каспия вызывает необходимость поиска новых путей транспортировки добытого сырья. К настоящему времени определились три основных направления поставок на мировой рынок каспийских углеводородов: Европа, Китай и Персидский залив. Основным потребителем этих ресурсов, без сомнений, следует признать Европейский союз, который для смягчения своей зависимости от производителей нефти и газа и обеспечения надежности поставок стремится к диверсификации как источников энергоресурсов, так и маршрутов их транспортировки. Так, в результате, появились пары конкурирующих между собой проектов газопроводов: “Набукко” и “Южный поток”, “Транскаспийский газопровод” и “Прикаспийский газопровод”. На российских просторах возможна конкуренция проектов каналов “Евразия” и “Волго-Дон-2”, предназначенных, среди прочего, для увеличения объема танкерных перевозок нефти из Каспийского региона в Черное и Средиземное моря.

Китай – более новое, но крайне перспективное направление поставок углеводородных ресурсов из Каспийского региона. Причина этого – быстрый, даже в условиях нынешнего экономического кризиса рост экономики Китая, огромный демографический потенциал и недостаточная собственная энергообеспеченность.

Транспортировка каспийских нефтегазовых ресурсов на юг, в направлении Персидского залива – весьма перспективный вектор поставок этих ресурсов, соединяющий район их добычи с традиционными маршрутами их транспортировки.

География маршрутов транспортировки углеводородных ресурсов Каспийского региона, расположенного между основными сегодняшними и перспективными рынками их сбыта (Европа и Азия), во многом определяет экологические последствия освоения этих ресурсов. При этом размещение целого ряда крупных месторождений нефти на восточном берегу Каспийского моря в случае ее доставки в Европу предполагает альтернативную транспортировку сухопутными маршрутами вокруг Каспия или посредством морских трубопроводов или танкеров непосредственно через его акваторию. Последний вариант доставки углеводородов из Каспийского региона намного экологически менее оправдан в результате физико-географических характеристик Каспийского моря и его уникального биоресурсного потенциала.

Экологические риски транспортировки нефтегазовых ресурсов из Каспийского региона зависят также и от других факторов (например, физико-географических характеристик территорий, через которые проходят маршруты доставки (горные территории, охраняемые территории разного статуса, сейсмоопасные территории, зоны повышенной политической нестабильности, грозящей террористическими актами и т.п.).

На практике критерии, на основе которых участниками нефтегазового бизнеса происходит выбор маршрутов транспортировки углеводородных ресурсов из Каспийского региона, основываются в первую очередь на требованиях

реализации целей геостратегического доминирования в регионе, а продавливание выгодных в этом отношении маршрутов доставки нефти и газа на мировые рынки служит для вытеснения из региона неугодных стран (Россия) или режимов (Иран). Навязывание маршрутов транспортировки за пределы территории России, хотя она исторически играла и продолжает пока играть в Каспийском районе лидирующую роль – неоспоримое тому доказательство.

При выборе маршрутов транспортировки углеводородного сырья из Каспийского региона критерий экономической рентабельности проектов, естественно, также учитывается, но на определенных отрезках времени он может играть не главенствующую роль и подчиняться геостратегическим интересам государств Запада, которые всячески поддерживают, в том числе с помощью огромных кредитов, специальных грантов и т.п., нужных им участников нефтегазовых проектов. Это хорошо прослеживается на примере истории реализации проекта нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан, предназначенного ликвидировать монопольное положение России в качестве страны-транзитера каспийской нефти в Западную Европу.

Что касается учета экологического фактора в качестве критерия выбора маршрута транспортировки каспийских углеводородных ресурсов, то его роль принимается во внимание в последнюю очередь. Более того, зачастую выбор делается в пользу заведомо экологически рискованных маршрутов транспортировки, если они отвечают критериям геополитической целесообразности. Или же экологический критерий используется на основе двойных стандартов. Он может применяться или нет в зависимости от его соответствия другим, более значимым для заказчиков тех или иных углеводородных проектов критериям, прежде всего геополитическим и экономическим. В результате паутина уже реализованных и в еще большей степени планируемых маршрутов транспортировки каспийских энергоресурсов во многом не соответствует критериям экологической безопасности и не отвечает требованиям необходимости сохранить в условиях масштабного освоения этих ресурсов уникальную экосистему Каспийского моря.

Транспортная сеть Каспийского региона, используемая для доставки его нефтегазовых ресурсов на мировые рынки, включает трубопроводы (нефте- и газопроводы), танкерные и паромные средства доставки, железные дороги, каналы. Рассмотрим наиболее важные в экологическом отношении маршруты транспортировки.

Каспийский трубопроводный консорциум (КТК). КТК, пущенный в эксплуатацию в 2001 году, соединяет казахстанские нефтяные месторождения (прежде всего Тенгиз) с российским портом Новороссийск. Им владеют и управляют западные частные компании и государственные компании России, Казахстана и Омана. Пропускная способность КТК составляет 560 тыс. баррелей в сутки (32 млн. тонн в год). В настоящее время нефтепровод полностью загружен. В 2008 году он прокачал нефти объемом 31,5 млн. тонн.¹⁵ При этом транзит самого Казахстана составил всего 7,2 млн. тонн. А принятый недавно новый проект расширения КТК предусматривает доведение транспортировки нефти до

¹⁵ “Нефть России”, 2009, n 7, стр.103

67 млн. тонн нефти в год к 2014 году. Заполнить эти мощности первоначально готовился Казахстан, который, несмотря на отсрочку с поступлением нефти с Кашагана, в результате расширения нефтедобычи на своем месторождении Тенгиз, искал дополнительные маршруты ее доставки в Европу.

Однако Россия выдвинула ряд условий для своего согласия на расширение КТК, которые должны были несколько улучшить позиции нашей страны в отношении условий его эксплуатации, навязанных ей в период ее политической слабости в эпоху Ельцина. Не вдаваясь в анализ содержания переговоров по вопросу расширения КТК, в ходе которого экологические аспекты транспортировки сторонами не рассматривались, Россия, не сумев добиться от своих партнеров по КТК требуемых ею уступок, тем не менее невольно подтолкнула Казахстан к принятию выгодного для США и крайне экологически опасного плана транспортировки через Каспий казахстанской нефти танкерным способом, минуя территорию нашей страны.

В настоящее время расширяемые мощности КТК готовятся использовать прежде всего российские нефтяные компании, Зато увеличившиеся поставки нефти с Тенгиза, похоже, уже пошли и пойдут в дальнейшем на мировые рынки по маршруту, предусмотренному так называемым транскаспийским проектом (ККСТ) с помощью танкеров, в том числе наиболее опасных для экосистемы Каспия - крупнотоннажных.

Нефтепровод «Баку –Тбилиси - Джейхан» (БТД). Строительство началось в апреле 2003 года, а открытие нефтепровода «Баку-Тбилиси-Джейхан» состоялась 13 июля 2006 г. в порту Джейхан, Турция. Акционером БТД является компания ВТС Со. в составе: ВР (30,1%), ГНКАР (25%), Chevron (8,9%), Statoil (8,71%), ТРАО (6,53%), Itochu (3,4%), Amerada Hess (2,36%), ENI (5%), ConocoPhillips (2,5%), Inpex (2,5%), Total (5%). После 40 лет эксплуатации нефтепровод будет передан Азербайджану в собственность.

Основные технические показатели нефтепровода БТД таковы. Нефтепровод протяженностью 1767 км пересекает горную местность по территории трех нередко конфликтующих между собой стран (Азербайджана - 443 км, Грузии – 248 км, Турции 1076 км). Имеется один терминал с морским причалом в Джейхане. Начальная стоимость проекта БТД составляла 3,6 млрд. долл. США, из них один млрд. долл. США – средства самих акционеров проекта, а 2,6 млрд. долл. США – привлеченные кредиты. При этом, затраты на строительство оценивались в 2,95 млрд. долл. США. В проектную стоимость также входят затраты на закупку 10 млн. баррелей нефти для заполнения трубопровода (250 млн. долл. США), затраты на переговоры по финансированию и обслуживанию кредитов.

Пропускная способность нефтепровода – 50 млн. тонн в год. В начале эксплуатации, в 2006 году по системе БТД было прокачано всего 54 млн. баррелей (около 7 млн. тонн нефти). И до сих пор в реальности он используется лишь на 66% своей мощности. В 2009 г. ожидается его использование на 58%.¹⁶ Однако, учитывая планируемую мощность Транскаспийской системы, предназначенной для доставки казахстанской нефти с восточного берега Каспия на западный берег, данной мощности БТД будет недостаточно для транспортировки всей казахстанской нефти. При этом нарастающие объемы

¹⁶ «Нефть России», 2009, n 7, стр.103

добычи нефти в Азербайджане, в частности, на месторождении «Азери-Чираг-Гюнешли», «съедят» в ближайшие годы, как ожидается, свободные мощности БТД. В связи с чем под азербайджанскую нефть началось расширение мощности нефтепровода БТД. до 60 млн. тонн в год.¹⁷ Что касается казахстанской нефти с Кашагана, то, по мнению западных источников, рассмотрение вопроса о развитии соответствующей транспортной инфраструктуры начнется, когда прояснится вопрос, о каких объемах и сроках идет речь.

Нефтепровод «Баку-Супса». Нефтепровод был построен на основе старого нефтепровода «Баку-Батуми». Ввод в эксплуатацию состоялся в 1999 г. Протяженность его трассы составляет 837 км, 460 км из которых проходят по территории Азербайджана. Пропускная способность – 7,2 млн. тонн нефти в год. Стоимость строительства составила 560 млн. долл. США; реализация проекта финансировалась АМОК.

Начальной точкой нефтепровода является Сангачальский терминал на берегу Каспийского моря, конечным пунктом – терминал в Супсе на черноморском побережье Грузии. Из порта Супса нефть транспортируется танкерами в Средиземное море. Терминал Супса имеет четыре резервуара общей емкостью в 120 тыс. тонн, оборудован выносным причалом и способен обслуживать танкеры дедевейтом до 150 тыс. тонн.

Со времени ввода в эксплуатацию этого нефтепровода исключительным пользователем его является АМОК, осуществляющий экспорт всей нефти, добываемой на месторождениях «Азери-Чираг-Гюнешли». Нефть других грузоотправителей может транспортироваться по этому маршруту только с согласия АМОК.

Нефтепровод «Баку - Новороссийск» (северный маршрут). Этот нефтепровод введен в эксплуатацию в 1983 г. Общая протяженность магистрали составляет 1483 км, из них по азербайджанской территории -231 км. Проектная пропускная мощность – 7 млн. тонн нефти в год.

В советский период нефтепровод использовался для внутренних поставок нефти на НПЗ Азербайджана. После распада СССР до 1997 г. нефтепровод бездействовал. Его реанимация была связана с началом коммерческой добычи нефти в рамках реализации проекта «Азери-Чираг-Гюнешли». Ремонтно-восстановительные работы на азербайджанской территории финансировал АМОК, на российской – АО «Транснефть». В декабре 2006 г. Азербайджан заявил о прекращении транспортировки нефти ГНКАР по нефтепроводу «Баку - Новороссийск». Причиной этой меры было названо решение «Газпром» об увеличении цен на газ для Азербайджана, что потребовало увеличения использования в этой стране мазута и соответственно – дополнительного потребления собственной нефти.

Железнодорожный маршрут «Баку-Батуми». Железная дорога «Баку-Батуми» играет ключевую роль в транспортировке нефти из Казахстана и Туркменистана по территории Азербайджана. В дополнении к нефтепродуктам по данному маршруту ежегодно транспортируется более 3 млн. тонн нефти. В 2006 г.

¹⁷ «Нефть и капитал», 2008, n 9

нефтяной терминал в Батуми осуществил перевалку 11,7 млн. тонн нефти.¹⁸ Предполагается, что этот маршрут будет востребован Казахстаном для транспортировки нефти, не размещенной в БТД (ежегодно 4-5 млн. тонн).¹⁹

Нефтепровод “Атырау- Самара”. Магистральный нефтепровод Узень - Атырау - Самара предназначен для транспортировки нефти с высоким содержанием парафина на НПЗ городов Атырау и Самары, а также к железнодорожным наливным пунктам. Нынешняя пропускная способность на участке Атырау-Самара составляет 15 млн. тонн нефти в год. Ее планируется увеличить до 20-25 млн. тонн, а на участке Узень-Атырау - до 40 млн. тонн нефти в год. Общая длина трубопровода -1500 км.

Казахстанско-китайский нефтепровод. Руководствуясь принципом диверсификации экспортных маршрутов и многовекторности их направлений, Национальная компания РК совместно с китайской стороной реализует проект строительства нефтепровода из Казахстана в Китай. Совокупная протяженность нефтепровода составляет около 3 тысяч км. Проект был разделен по причине его масштабы на два этапа, первым из которых является уже действующий нефтепровод Атасу-Алашанькоу, строительство которого было завершено в декабре 2005 г., а с июля 2006 г. через него осуществляются поставки нефти в Китай. Всего по нефтепроводу Казахстан-Китай поставлено к началу 2009 г. более 10 млн. тонн нефти, из них только за 2008 год - более 6 млн. тонн.²⁰

В настоящее время ведется активная работа над реализацией второго этапа проекта нефтепровода Казахстан-Китай на участке Кенкияк-Кумколь протяженностью 761 км с пропускной способностью 10 млн. тонн.²¹

Казахстанская Каспийская Система Транспортировки (ККСТ). Первоначально ККСТ планировалась для обеспечения доставки нефти с гигантского месторождения Кашаган, расположенного в казахстанском секторе Каспия, до нефтепровода БТД. Для этого предусматривается строительство нефтепровода Ескене-Курык и создание Транскаспийской системы морских перевозок нефти, которая должна состоять из нефтесливных терминалов на казахстанском берегу Каспийского моря, танкеров и судов, нефтеналивных терминалов на азербайджанском побережье Каспия и соединительных сооружений с системой БТД. Планируется, что на начальном этапе ККСТ обеспечит транспортировку 23 млн. тонн в год с последующим увеличением до 35-56 млн. тонн в год.²² В настоящее время ККСТ предполагает транспортировку казахстанской нефти и с других месторождений страны (в частности, с Тенгиза).

Предусматривается, что ККСТ начнет действовать к 2010 - 2011 годам, то есть к предполагаемому началу добычи на Кашагане. В целом к 2015 году объемы танкерных перевозок по Каспию в различных направлениях прогнозируются в объеме 50 млн. тонн.²³

¹⁸ Материалы правительства РК. “Казахстан ищет новые пути экспорта нефти” 18.02.2009

¹⁹ Ibid

²⁰ <http://www.kz.akpress.org/news/18062>

²¹ Данные правительства РК на 2008 г.

²² Данные правительства РК на 2008 г.

²³ “Нефтегазовая вертикаль”, 2008, п 1

Только для перевозки нефти Кашагана посредством ККСТ может потребоваться 25 танкеров водоизмещением 12 тыс. тонн (это максимальное водоизмещение для судов, построенных не на Каспии), а также новые терминалы на обоих берегах Каспийского моря. В настоящее время имеется всего 12 подобных танкеров старой советской постройки, не соответствующих современным эксплуатационным и экологическим требованиям.

Из \$3 млрд. инвестиций, требуемых на реализацию проекта ККСТ, на строительство судов запланировано направить \$400 млн. Ранее Астана рассматривала два варианта формирования нефтеналивного флота для обслуживания системы ККСТ. В частности, предполагалось построить 5 танкеров дедвейтом в 60 тыс. тонн либо 25 судов дедвейтом по 12 тыс. тонн. Судя по последним заявлениям руководителей "КазМунайГаза", окончательное решение принято в пользу крупнотоннажных танкеров.²⁴

Компания "Тенгизшевройл" уже начала транскаспийские перевозки в рамках системы ККСТ в качестве дополнительного пути экспорта нефти с месторождения Тенгиз через БТД. В октябре 2008 г. первые танкеры с нефтью Тенгиза пошли из казахстанского порта Актау в порт Баку. А с ноября 2008 г. началась прокачка этой нефти по системе БТД. Первоначальные планы компании "Тенгизшевройл" на 2008 г. составляли перевозку танкерами через Каспий 300 тыс. тонн нефти. Приблизительно столько же планировалось перевезти и в 2009 г. По отдельным источникам, есть информация, что эта компания заключила с азербайджанской судоходной компанией "Каспар" соглашение на перевозку двух млн. тонн нефти в год, дополнительно добываемых на этом месторождении в результате закачки газа в пласт в 2008 г.²⁵

Газопровод "Баку-Тбилиси-Эрзурум". Газопровод "Баку-Тбилиси-Эрзурум", предназначенный для экспорта газа с азербайджанского месторождения Шах-Дениз, вступил в эксплуатацию в 2005 г. Альтернативой последнему стал открытый в том же году газопровод "Голубой поток", который, выйдя из Новороссийска и пройдя по дну Черного моря, связал российскую газораспределительную сеть с турецкой.

Газопровод "Набукко". Это пока лишь проектируемый газопровод, который должен транспортировать каспийский газ в страны ЕС, прежде всего в Австрию и Германию, через Турцию и Балканы. Основная цель проекта – ликвидация роли России в качестве основного поставщика и транзитера газа для стран Западной Европы. Проектная мощность газопровода 26-32 млрд. кубометров газа в год; протяженность – около 3300 км. Строительство планируется завершить к 2013 г. Предполагаемая стоимость проекта - 7, 9 млрд. евро. Обнародованный впервые в 2004 г., первоначально проект газопровода "Набукко" предполагал поставку газа с месторождений Ирана в районе Персидского залива. В 2006 г. в связи с конфликтом вокруг иранской ядерной программы западные страны, инициаторы создания этого газопровода, решили изменить проект таким образом, чтобы отказаться от иранского газа и вместо него поставлять газ из Туркмении, Узбекистана и Азербайджана.

²⁴ Нефтегазовая вертикаль 2008 n1

²⁵ "Ленинская смена", - "Экспресс К", 19.03.2009.

В качестве главного поставщика газа для “Набукко” США и ЕС видят Туркменистан. Но последний уже имеет обязательства по поставке в РФ до 50 млрд., в Китай – до 20 млрд., в Иран – до 5 млрд. куб. м газа в год. Для реализации проекта “Набукко” необходимо добывать еще дополнительно 25-30 млрд. кубометров газа в год.²⁶

По данным западных источников, недавно проведенная известной западной компанией в Туркмении оценка запасов природного газа, показала наличие его объемов, достаточных для поставок в РФ, Китай и Европу.²⁷

Серьезным препятствием для осуществления проекта “Набукко” является необходимость транспортировки газа через Каспийское море, по единственному маршруту, не проходящему через территории России и Ирана. Однако строительство транскаспийского газопровода (это около 250 километров газовой магистрали пропускной способностью до 30 млрд. кубометров газа в год) сопряжено с рядом трудностей. Наиболее важная из них заключается в том, что прокладка транскаспийских трубопроводов связана с серьезнейшими экологическими рисками (подробнее см. в следующем параграфе).

Кроме того, определенные трудности реализации проекта “Набукко” создает и позиция Турции, которая согласна участвовать в нем только при условии предоставления ей возможности присоединения к ЕС.

В поиске путей преодоления препятствий на пути создания транскаспийского газопровода предлагается некое промежуточное решение, так называемый “малый транскаспийский газопровод”. Он предполагает строительство трубопроводного участка длиной в 150 км, соединяющего туркменское побережье Каспия с платформой азербайджанского месторождения “Центральное Азери”. От нее до азербайджанского берега уже проложен 28-дюймовый газопровод, по которому транспортируется попутный газ, добываемый с месторождений “Азери-Чираг-Гюзель”. Однако пропускная способность предлагаемого проекта явно не отвечает потребностям европейских потребителей газа.

В ответ на предложение о создании газопровода “Набукко” российский “Газпром” и итальянская компания “ENI” подписали 23 июля 2007 г. меморандум о намерении построить газопровод “Южный поток” из России в Италию. Предполагается, что газовая артерия с пропускной способностью в 30 млрд. кубометров газа пройдет по дну Черного моря из России в Болгарию, минуя Украину и Турцию. Из Болгарии газопровод протянется через Пелопоннес и Адриатическое море до берегов Италии (юго-западный участок) и через Сербию и Венгрию до Австрии (северо-западный участок).

Прикаспийский газопровод (Туркменистан, Казахстан, Россия).

Соглашение о строительстве Прикаспийского газопровода было подписано между Россией, Казахстаном и Туркменистаном в декабре 2007 года. План проекта предусматривает в 2009-2010 годы реконструкцию старого газопровода “Средняя Азия-Центр” (САЦ) от туркменского Бегдаша до казахстанского Бейнеу с прокачкой 10 млрд. куб. м газа в год. На втором этапе – в 2010-2017 годы – предусмотрено строительство нового газопровода до Александрова Гая на российско-казахстанской границе с пропускной способностью трубы до 20 млрд.

²⁶ “Нефть России”, 2009, n 3, стр.94-95

²⁷ “Нефть и Капитал”, 2008, n 10, стр.9

куб. м в год. Прикаспийский газопровод пройдет вдоль побережья Каспия -360 км по туркменской территории и 150 км – по территории Казахстана и состыкуется с системой САЦ на казахстанско-российской границе.

Нефтепроводы в обход черноморских проливов. Вывоз нефти из Каспийского региона может быть только частью проблемы ее доставки до потребителей. Если нефть не доставляется непосредственно в Средиземноморье, то растущие объемы каспийской нефти могут только усугубить проблемы ее транзита на международные рынки. В связи с этим было представлено четыре крупных проекта строительства нефтепроводов, идущих в обход черноморских проливов, где задержки танкеров в Босфоре в зимние месяцы достигают трех недель. Недавно началась реализация двух из предполагаемых проектов: Бургас – Александропулос и Самсун-Джейхан. Предварительные сроки пуска их в эксплуатацию – 2009 г. При этом первый нефтепровод, поддерживаемый российскими государственными компаниями Транснефть, Роснефть и Газпром, наверняка будет заполнен российской нефтью, в то время как ситуация с нефтепроводом Самсун-Джейхан не выглядит столь ясно, т.к. основной партнер реализации этого проекта, компания ENI, главный оператор освоения Кашагана, как предполагается, будет иметь достаточные объемы нефти только после начала промышленной добычи ее на этом месторождении (то есть не ранее 2013 г.).

Канал “Евразия”. Среди проектов транспортировки углеводородного сырья из каспийского региона особое место занимают проекты строительства каналов. Наибольшую известность приобрела идея создания канала от Каспия до Азовского моря, получившего название “Евразия”. Сторонником этой идеи выступил Казахстан, считающий, что подобный транспортный коридор помог бы существенно сократить сроки и стоимость перевозок грузов, в том числе казахстанской нефти в Европу, поскольку проектная длина канала на тысячу километров короче маршрута через Волго-Донской канал, который обеспечивает выход к Черному и Средиземному морям. Согласно проекту, канал длиной в 650 километров должен будет пролегать от Каспия до устья реки Дон, впадающей в Азовское море. Его пропускная способность оценивается в 40 млн. тонн грузов в год, что в три раза превышает мощности Волго-Донского канала.

4. Оценка воздействия добычи и транспортировки углеводородов на окружающую среду

а. Экологические последствия добычи нефти на Каспии

Каспийское море является крупнейшим в мире бессточным водоемом. Оно оказывает регулирующее влияние на засушливый климат обширного географического региона, простирающегося от Северного Кавказа через высыхающий Арал до Средней Азии. Площадь зеркала Каспийского моря составляет чуть больше 10 процентов от площади его водосбора. Это определяет высокую чувствительность моря к вариациям внешних климатических факторов, а также воздействию человека на речной сток.

По оценкам специалистов, пока большая часть загрязняющих веществ поступает в Каспийское море с суши со стоком впадающих в него рек (особенно реки Волги) и со сточными водами прибрежных городов. Попадание в Каспий, и особенно в его мелководную северную часть, большого количества растворенных неорганических веществ и взвешенной органики, в благоприятных условиях приводит к катастрофическим вспышкам развития различных видов фитопланктона. В результате происходят нарушения естественных процессов в экосистемах и последующие ухудшения качества воды, подрыв кормовой базы промысловых видов, заморы рыбы и т.п.

До настоящего времени из-за неадекватного мониторинга отсутствует понимание о точном соотношении загрязнения из сухопутных и морских источников. При этом ясно, что по мере расширения всестороннего использования акватории Каспия и его недр, воздействие морских видов деятельности на состояние окружающей среды этого водоема и его региона будет только увеличиваться.

Вместе с тем из-за отсутствия связи с Мировым океаном принесенные в море вещества накапливаются в донных отложениях, взвесь, в растворенном виде и лишь частично вовлекаются в кругооборот. Процесс обновления вод протекает очень медленно по сравнению с другими морями. Вследствие этого на Каспии существенно понижен порог неблагоприятного воздействия загрязняющих веществ, при котором наступают необратимые последствия в морской экосистеме. Поэтому промышленное освоение нефтегазовых ресурсов Каспия неминуемо становится дополнительным, а, возможно, в ближайшие годы с разработкой недавно открытых очень крупных месторождений нефти и ее транспортировкой на мировые рынки - и основным источником антропогенного воздействия на окружающую среду Каспийского моря.

Масштабы нефтяного загрязнения Каспийского моря доподлинно неизвестны, хотя нефть на Каспии добывают с конца XIX века. Действительно, в местах первых промыслов, у берегов Азербайджана наблюдаются "мертвые" зоны, однако, полная картина нефтяного загрязнения Каспия на момент начала массовой морской нефтедобычи (т.е. на начало 2000-х годов) отсутствует.

Исследования, проведенные в последнее время, показали, что основных источников нефти в Каспийском море может быть пять. Это:

- 1/. нефтяные скважины и платформы на морских нефтепромыслах;
- 2/. судоходство и транспортировка нефти водным путем (т.е. танкеры, морские нефтепроводы и т.п.);
- 3/. вторичное загрязнение, связанное с поднятием уровня Каспийского моря и затоплением бывших нефтепромышленных объектов;
- 4/. вынос нефти и нефтепродуктов вместе с речным стоком;
- 5/. естественные выходы нефти из грифонов на морском дне.

Мониторинг разливов нефти в море традиционными средствами контроля весьма затруднен. Вместе с тем дистанционное зондирование Каспия показывает, что загрязнения моря нефтепродуктами в виде обширных темных пятен видны практически на каждом радиолокационном изображении. Это касается в том числе и российской части Каспия. Однако космический мониторинг, хотя и ведется уже более десяти лет, не дает пока ответа на поставленные вопросы, поскольку полученные материалы преимущественно не обрабатываются и не анализируются.

Все это позволяет сторонникам масштабного и ускоренного освоения нефтегазовых ресурсов Каспия пытаться закрыть проблему неминуемого усиления антропогенного давления на экосистемы водоема путем намеренного преуменьшения экологических рисков, связанных с углеводородной деятельностью на Каспии и перенесения ответственности за деградацию каспийской экосистемы на другие, неморские и неуглеводородные источники загрязнения акватории Каспия. Решение же экологических проблем, формирующихся на Каспии в ходе добычи и транспортировки углеводородов из его недр они предлагают решать, следующим поколениям, которые, благодаря крупномасштабному экспорту углеводородов, получат, по их мнению, и необходимые ресурсы (финансовые, технические и пр.) для их решения.

Однако экологические риски, сформировавшиеся и продолжающие формироваться как “снежный ком” в последние годы по мере наращивания объема добычи нефти и ее транспортировки из недр Каспийского моря, ставят под сомнение возможность такого “последовательного” и “мирного” (сначала углеводороды и деньги, потом решение экологических проблем) развития отношений прикаспийских стран с крайне хрупкой экосистемой такого уникального природного явления, каким является Каспий.

К 2010 году странами Каспийского региона оказались решены многие, но далеко не все проблемы, связанные с освоением его углеводородных ресурсов и недостатком экспортной инфраструктуры (трубопроводы, нефтеперерабатывающие заводы, газонакопители и пр.). Нынешние объемы добычи и транспортировки нефти и газа из этого региона пока остаются существенно ниже планируемых ранее странами-производителями и нефтегазовыми ТНК, пришедшими на Каспий. Отдельные разногласия относительно новых экспортных маршрутов и пограничные споры между приморскими государствами были сняты (например, строительство нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан), однако множество спорных положений сохраняются. Главное заключается в том, что остаются не урегулированы вопрос о статусе Каспия и вместе с этим - раздел дна этого водоема между Азербайджаном, Туркменистаном и Ираном. Это продолжает сдерживать разведку и освоение расположенных в недрах самого Каспийского моря углеводородных ресурсов этих стран. Тем не менее полномасштабное освоение нефтегазовых месторождений Каспия и его региона продолжается и наращивается. Как показывает опыт прошлых лет, его не останавливают даже вышеперечисленные неурегулированные проблемы, включая международно - правовые. Не желая терять или откладывать получение колоссальных прибылей, связанных с продажей каспийской нефти, ТНК с помощью ведущих государств мира неплохо научились их обходить (см. ниже).

Начавшаяся в середине 90-х годов прошлого века полномасштабная экспансия нефтегазодобывающих ТНК в Каспийском регионе неминуемо усилила антропогенное воздействие на экосистемы этого региона и прежде всего его наиболее уязвимой части – акватории Каспийского моря. Анализ основных видов антропогенной деятельности за последние 100 лет (загрязнение, перевылов и незаконный лов, судоходство, зарегулирование стока, нефтегазодобыча и др.) показал, что в настоящее время основным лимитирующим экологическим фактором для морской и прибрежной экосистем выступает именно углеводородная деятельность и прежде всего связанная с ней вероятность разливов нефти. Эти выводы были сделаны Российской Академией наук на

основе большого объема собственных экспедиционных материалов, собранных в 2004–2008 годы Мурманским морским биологическим институтом КНЦ РАН и Южным научным центром РАН (6 морских и 3 береговых экспедиции), а также анализа материалов КаспНИРХа, Института океанологии РАН, Института водных проблем РАН. Итогом этой работы явилось создание продукционной схемы экосистемы Северного Каспия и выделение ключевых экологических зон и биологических видов, включенных в модель трофодинамики (нерпа, птицы, ценные и массовые виды рыб, бентос, морские травы, зоопланктон, фитопланктон, бактерии), а также разработка схемы связей ключевых видов с окружающей средой и перечень причин (воздействий), которые, возможно, будут влиять на них во время бурения и эксплуатации нефтяных месторождений.

Вышеуказанные источники однозначно констатируют, что наиболее продуктивные районы Северного Каспия совпадают с районами предполагаемой и уже начавшейся нефтегазодобычи. Индекс экологической чувствительности (потенциальная рыбопродуктивность), рассчитанный для Северного Каспия, также имеет максимальные значения для указанных районов. Полученные результаты говорят о том, что при возможных разливах нефти эти районы окажутся наиболее подверженными негативному воздействию.

Предварительная оценка влияния нефтегазодобывающей промышленности на экосистему Северного Каспия показывает, что:

- определяющим экологическим фактором выступает вероятность разливов нефти;
- воздействие на водоплавающих птиц и каспийских тюленей возможно только при крупных аварийных разливах нефти (более 200 м³) и при достижении пятнами нефти береговой и островной зон;
- воздействие на рыбные сообщества возможно опосредовано в результате влияния на кормовые ресурсы при загрязнении нефтью донных биоценозов;
- безаварийная деятельность на всех этапах работ не окажет существенного негативного влияния на окружающую среду. Ожидаемые экологические последствия будут наиболее значимыми только в зонах, отчуждаемых под технические сооружения. Наибольшему и длительному воздействию будут подвержены природные среды при обустройстве и разработке месторождения. Однако в реальной жизни утечки нефти и нефтепродуктов являются неотъемлемой частью процессов добычи и транспортировки углеводородов и потому их суммарное экологическое воздействие оказывается пропорциональным масштабам этих процессов.

К 2010 году нагрузка на экосистему Каспийского моря в связи с введением в эксплуатацию новых месторождений на его дне увеличится по сравнению с началом 2000-х годов в десятки раз.

Основные перспективы в освоении шельфовых месторождений Каспия связаны с гигантским казахстанским месторождением Кашаган. Однако сочетание сразу двух факторов – высокого давления в 800 бар и высокой кислотности среды, до 15 процентов содержания сероводорода (H₂S) – создает огромные риски для окружающей среды и существенно затрудняет разработку Кашагана.²⁸ При этом правительство Казахстана заявляет о своих требованиях к разработчику этого

²⁸ Для примера, на нефтяных месторождениях Северного моря наблюдается высокое давление, но нет сероводорода, а на месторождениях такого рода в США, напротив, много сероводорода, но практически отсутствует проблема давления.

месторождения сохранить окружающую среду в районе добычи и на прилегающих территориях в том виде, в каком она была до начала освоения месторождения. В результате сложнейших природно-физических условий Кашагана многие технологии для него приходится создавать заново.

Оператором разработки месторождения Кашаган выступает консорциум иностранных компаний во главе с итальянской Eni. Характерно, что для Eni, с точки зрения технологии нефтедобычи, Кашаган является продолжением Карачаганакского проекта, где итальянская компания, наряду с британской BG, также является оператором. Предполагается, что накопленный Eni на Карачаганаке опыт работы используется и на Кашагане.²⁹

Естественно, что при разработке Кашагана, со всеми его особенностями, включая давление и высокое содержание в нефти сероводорода, сложности существенно выше, чем у расположенного на суше Карачаганакского месторождения. По многим параметрам его обустройство представляет труднейшую и зачастую уникальную технологическую задачу. Во-первых, уровень моря в районе Кашагана настолько мал (до двух метров), что здесь невозможно поставить обычную стальную платформу. Во-вторых, необходимо создать замкнутый цикл эксплуатации, с тем, чтобы не допустить загрязнения окружающей среды и одновременно за счет обратной закачки газа обеспечить его длительную разработку и максимально полное извлечение имеющихся ресурсов. В-третьих, требуется найти технологическое решение защиты всей массы металлических труб, длина которых измеряется тысячами километров и которые должны работать в агрессивной среде в условиях сочетания высокой концентрации сероводорода и повышенного давления. Наконец, необходимо предусмотреть защиту всех объектов от льдов в зимний период.

В любом случае масштаб работ, как уже проведенных на Кашагане, так и запланированных, огромен. Вместо обычных стальных платформ здесь построены и строятся насыпные острова, соединенные сетью трубопроводов друг с другом и базой на побережье, создается специальный флот. Всю территорию островов, первоначально сформированную из песка, покрывают водонепроницаемой пленкой для защиты от нефти песка, из которого их создают, а следовательно – и акватории Каспия. Трубы и кабели укладываются на пленку, засыпаются песком и закрываются цементными плитами. В итоге создается многослойная структура, которую по периметру окружают специальные колонны,

²⁹ Действительно, нефтегазовые ТНК, пришедшие осваивать углеводородные богатства Казахстана, демонстрируют некоторые успехи в экологической эффективности добычи углеводородов в Каспийском регионе. Исчезли факелы, которые вечно горели над тем же Карачаганаком в годы существования СССР. Это во многом было связано с тем, что тогда советские специалисты добывали газоконденсат из Карачаганака, глубина которого достигала 5 тысяч метров, только из верхних уровней. Здесь, естественно, было больше газа, чем нефти, и его излишек сгорал в атмосфере. Одновременно месторождение преждевременно истощалось, в пластах падало давление и снижался уровень извлекаемости углеводородов.

Сейчас же операторы Карачаганака, Eni и BG, добывают нефть с нижних уровней, где газа меньше, и весь получаемый объем последнего они используют либо для отправки в российский Оренбург, на газоперерабатывающий завод, либо закачивают обратно в пласты. В результате сегодня по результатам 2007 года на Карачаганаке газ используется на 99,65 проц., в то время как в Саудовской Аравии – 99,5, США – 97, Канаде – 95,5, России – 82,5, Нигерии – 50 процентов.²⁹ И это при том, что в первых двух странах газ опресненный, в нем нет сероводорода, его практически сразу можно использовать в качестве горючего. Немаловажно также и то, что при новых технологиях срок эксплуатации месторождения значительно выше, чем это было в советские времена, не говоря уже об отсутствии угрозы окружающей среде.

формирующие границы островов.

Одновременно специально для Кашагана была разработана система защиты труб. Снаружи стальную трубу облицовывают никелевым покрытием, что позволяет выдерживать высокое пластовое давление. Для антикоррозийной защиты в условиях агрессивной среды изнутри в нее вставляется труба из специальных сплавов.

Освоение Кашагана происходит поэтапно. Первый этап, или опытно-промышленная разработка (ОПР), в настоящее время находится на стадии реализации. В море уже готовы два искусственных острова и еще несколько будут построены. Установка комплексной подготовки нефти и газа строится на предприятии "Болашак" в Западном Ескене, в 35 км от г. Атырау. На месторождении уже действует восемь скважин, на которых ведется добыча, девять дорабатываются и имеются еще восемь разведочных скважин. Дополнительные разведочные скважины пробурены на соседних месторождениях Каламкас, Кайран и Актоты. В декабре 2007 года на так называемом «острове Д» смонтировали газовые компрессоры, энергоустановки, жилые помещения. В 2009 году он будет окончательно готов. Проектная мощность технологического оборудования на этапе опытно-промышленной разработки составит около 20,9 млн. тонн нефти в год (1375 тысяч баррелей в сутки).

Концепция опытно-промышленной разработки предусматривает частичную стабилизацию нефти на морском комплексе и транспортировку нефти и части сырого газа на предприятие "Болашак" по промысловым трубопроводам. Оставшийся попутный газ предполагается закачивать обратно в пласты на морских объектах с целью увеличения добычи нефти.

Технологический процесс предполагает его дальнейшую оптимизацию, которая позволит избежать поступления с морского комплекса на сушу газа, содержащего сероводород. Согласно концепции, на береговых объектах, входящих в нефтегазовый комплекс Кашагана, не будет осуществляться очистка сырого газа от сероводорода и не будет производиться сера. Производство серы полностью исключается и на морском комплексе, благодаря полной закачке сырого газа в недра Каспия.

На морском комплексе будет производиться полная стабилизация и очистка сырой нефти от соединений серы, а на наземном комплексе - осуществляться только обессоливание и удаление меркаптанов. Стабилизированная нефть будет поступать на сушу по двум трубопроводам, причем не будет необходимости в трубопроводе для сырого газа с моря на сушу. Производство серы на этапе ОПР будет обусловлено необходимостью удаления из нефти сероводорода (H₂S) при 55%-ной закачке сырого газа в пласты.

После завершения опытно-промышленной разработки на месторождении Кашаган предполагается осуществление полномасштабного промышленного освоения. Общий средний уровень добычи нефти составит при этом примерно 70 млн. тонн нефти в год, или 1500 тыс. баррелей в сутки.³⁰ Однако при определенных условиях он может быть увеличен и до 130-140 млн. тонн нефти в год.

В августе 2008 года консорциум иностранных компаний во главе с итальянской Eni, являющийся разработчиком месторождения Кашаган,

³⁰ В.Сутягин "Прикаспийская коммуна", 11 августа 2008

представил на рассмотрение общественности Казахстана фактически новую технологическую концепцию полномасштабного промышленного освоения Кашагана (после стадии его опытно-промышленной разработки). Согласно этой концепции, суть полномасштабной стадии заключается в переносе основных частей производственных объектов в море. А на суше, на нефтеочистительном заводе в Центральном Ескене (с учетом того, что он будет построен в этом месте), нефть будет очищаться от сверхядовитой примеси в нефти - от меркаптана. Значит ли это, что на этапе опытно-промышленной разработки нефть не будет очищаться от меркаптана, в материалах представленной на рассмотрение новой технологической концепции освоения Кашагана, не разъяснено. А все остальные основные процессы - отделение нефти от газа и сероводорода, решение проблем сероводорода, газа, шлама и технологической воды, судя по представленной концепции, – переносятся на Каспий.

Технологический процесс полномасштабного этапа освоения Кашагана предполагает его дальнейшую оптимизацию, которая предназначена избежать поступления с морского комплекса на сушу газа, содержащего сероводород (H_2S). Согласно новой технологической концепции, на наземных объектах не будет осуществляться очистка сырого газа от сероводорода и не будет производиться сера. Производство серы полностью исключается и на морском комплексе, благодаря полной закачке сырого газа. Но для решения проблемы серы, которая на стадии опытно-промышленной разработки все же неизбежна, разработчики Кашагана предполагают использовать собственные ноу-хау для хранения серы. Она будет складироваться закрытым способом, покрытая со всех сторон специальным материалом с датчиками, сигнализирующими о ее попадании во внешнюю среду.

Недавно правительством Казахстана было объявлено, что сроки промышленной добычи нефти (75 тысяч баррелей нефти в сутки) на месторождении Кашаган перенесены на 2013 год. Причины очередной отсрочки перехода к промышленному освоению углеводородных ресурсов Кашагана общественности не были объяснены. Вполне вероятно, что суперсложные технико-экологические проблемы, с которыми столкнулись разработчики Кашагана, объективно требуют более продолжительных сроков разработки и реализации проекта добычи углеводородов в промышленных масштабах. В соответствии с достигнутой между Казахстаном и оператором по разработке месторождения Кашаган договоренностью, если промышленная добыча начнется после 1 октября 2013 года, то расходы консорциума иностранных компаний, разрабатывающих Кашаган, Казахстаном не будут ему компенсироваться. Правительство Казахстана выразило надежду, что это последний срок продления начала коммерческой добычи на Кашагане, поскольку первоначальные сроки уже неоднократно переносились.

Несмотря на представленные эколого-технические наработки по предотвращению загрязнения окружающей среды в ходе реализации проекта по освоению месторождения Кашаган, общественные экспертизы проекта, проведенные в Казахстане в 2008 году, единодушно раскритиковали его. Основные доводы оппонентов проекта сводились к следующему.

Проект не дает главного - гарантии полной безопасности. Он предполагает, пусть и маловероятные, но взрывы и пожары на объектах, разливы нефти. В тоже время в проекте не сказано, кто и как их будет устранять. В разделе аварийных ситуаций отмечено, что риск воздействия на окружающую среду на этапе

строительства на море будет минимальным. Признается лишь угроза разлива 5 тонн загрязняющих веществ со вспомогательных судов при возможной частоте аварий один раз в год не чаще одного раза в десять лет. Тем не менее, в проекте отмечается, что уже как минимум за 1,5 дня нефтяное пятно может достичь зоны с особым режимом природопользования и через 5,5 дней - тростниковых зарослей у побережья. На этом основании разработчики делают вывод о том, "что при таком сценарии пятном можно легко управлять". Однако нигде не показан ни сам возможный механизм такого "управления", тем более в тростниковых зарослях, ни его эффективность.

В проекте полностью игнорируется возможность крупномасштабных аварий. Между тем ассоциацией Прикладных наук Великобритании (ASA) для условий месторождения Кашаган было смоделировано поведение нефтяного пятна и получено время, необходимое для достижения им тростниковых зарослей, казахстанского берега и побережий других прикаспийских стран. Модель основывалась на возможном разливе 31485 т нефти, которая может достигнуть тростниковых зарослей у казахстанского побережья уже через 2-4 дня, а самого берега - за 5 дней.

По мнению экологических организаций Казахстана, происшествие таких масштабов следует рассматривать уже не как аварию, а как крупнейшую экологическую катастрофу с тяжелейшими последствиями для всего Каспия. К сожалению, какие-либо количественные оценки последствий такого возможного экстраординарного воздействия в представленной на слушаниях новой технологической концепции разработки Кашагана отсутствуют.

Эксперты Казахстанского общества охраны природы также отметили безальтернативность представленной новой технологической концепции освоения Кашагана. В проекте не учтено влияние на миграцию рыб, тюленей. В разделе штатного режима реализации промышленной стадии освоения месторождения, в новой концепции не говорится о суммарном воздействии эксплуатации всех объектов Кашагана, хотя понятно, что воздействие будет более значительным, чем на предыдущей, опытно-промышленной стадии. Критиками проекта высказывалась, в частности, точка зрения, что невозможно проконтролировать работу более 200 скважин, из которых под большим давлением будет добываться нефть с огромным содержанием сероводорода.

Отсутствует в проекте и решение такой старой, но исключительно злободневной для Кашагана проблемы как послеэксплуатационное загрязнение окружающей среды из выработанных скважин. Известно, что в агрессивной среде срок службы скважины составляет максимум шесть лет. После этого ее нужно демонтировать. Но после демонтажа бетонируется лишь устье скважины. Сама же она продолжает оставаться постоянным источником экологической опасности. Как известно, старые заглушенные скважины, затопленные Каспием, через какое-то время нередко вновь начинали фонтанировать. А учитывая огромное пластовое давление на Кашагане, вероятность выброса из старой скважины повышается многократно³¹.

Пресса Казахстана пестрит материалами, в которых обсуждаются апокалиптические варианты развития событий в случае крупных аварий на

³¹ В.Сутягин "Прикаспийская коммуна" 11 августа 2008

Кашагане. Например, по данным атырауского НПО "Глобус", в их распоряжение (из своих источников в консорциуме) попал документ с несколькими картами-сценариями разлива нефти и выбросов сероводорода из пласта. Одна из карт так и называется "Средняя почасовая концентрация сероводорода в случае происшествия в условиях зимнего ледостава". Рассматриваемый сценарий, по мнению экспертов НПО "Глобус", не оставляет жителям Атырау, живущим в 80 км к северу от Кашагана, никаких шансов на спасение. По их расчетам, в течение 15 минут после большой аварии на Кашагане и выброса сероводорода, облако смертельно ядовитого газа при любой розе ветров покрывает всю северо-восточную часть Каспия, всю территорию областного центра Атырау, часть территории Жылыойского, Макатского, Махамбетского, Исатайского районов и даже часть Мангистауской области. При том же варианте разлитая нефть полностью накроет весь Северный Каспий. Подобные сценарии включают в себя карты и по другим ядовитым веществам: окиси углерода, меркаптана и т.д.

В ответ на официальный запрос с просьбой прокомментировать "сероводородную карту" компания-оператор ответила, что данная диаграмма взята из ОВОС компании 2001 года по оценочным скважинам. Само моделирование выполнено компанией-подрядчиком "Shell Global Solutions (SGS)". При этом в ответе указывалось, что наименование карты-слайда переведено с английского на русский неверно. И карта должна именоваться "Средняя почасовая концентрация сероводорода в период отсутствия льда при наиболее неблагоприятном сценарии".

В ответе компании-оператора Кашагана также отмечается, что рассматриваемый неконтролируемый выброс мощностью 309 кг/сек. является теоретически возможным максимальным потоком через обсадную трубу в отсутствие препятствия (т.е. регулирующего клапана). Однако, по мнению компании, весьма маловероятно, что из коллектора может произойти выброс такой мощности. Указывается также на маловероятность рассматриваемого события и потому, что "политика компании и законодательство Республики Казахстана требуют поджигать любой выброс при отсутствии самовоспламенения".

Эксперты НПО "Глобус" расценили ответ компании как крайне необоснованный и не снимающий их опасения относительно возможности отравления сероводородом населения прилегающих к Кашагану территорий. По их мнению, при наблюдаемом аномально высоком пластовом давлении на Кашагане говорить о маловероятности мощнейшего выброса нефти с высоким содержанием сероводорода со стороны разработчика несерьезно. Ведь работающий персонал может и не суметь воспламенить выброшенный газ. Критики проекта разработки Кашагана приводят конкретные примеры подобных случаев.³²

Оппоненты предлагаемого проекта разработки Кашагана отмечают и другую, исключительно серьезную угрозу, заложенную в концепции проекта. Согласно концепции, компания намерена концентрированно добывать нефть в трех точках (комплексы островов D и A), что повышает экономическую рентабельность нефтедобычи. Но для экологической безопасности, по мнению авторитетных нефтяников, необходимо расставлять скважины равномерно и

³² .О. Мартынюк "Кашаган или жизнь", - Gazeta.kz.06.12.2008

линейно, по всему месторождению. В противном случае, весьма высока вероятность перепада давления. В районе острова D с 34 добывающими скважинами будет одно давление, несмотря на закачку газа в пласт, а чуть далее – другое, более высокое. Такой перепад давления в случае высокой разницы несет угрозу так называемого “сброса структуры”. В результате может произойти внутренний оползень и месторождение скроется в глубине, а на поверхность выбросится безмерное количество ядовитой воды, которая отравит Каспий и прилегающее побережье, включая г. Атырау.

Подобная угроза уже возникала на Тенгизском месторождении в 2000-2001 годы. Тогда инспектор охраны недр комитета геологии Министерства энергетики Казахстана выяснил, что “Тенгизшевройл” концентрирует добычу нефти на четырех самых высокопродуктивных скважинах, почти не используя остальные более 30 скважин. Помимо угрозы “сброса структуры”, такой сверхнормативный отбор нефти являлся нарушением и контрактных условий разработки Тенгизского месторождения. Благодаря вовремя обнаруженным нарушениям контракта со стороны компании- оператора, на Тенгизе удалось предотвратить многие нежелательные последствия, в том числе - реальную экологическую угрозу.³³

Помимо угрозы аварийного загрязнения Каспия в ходе реализации технологической концепции освоения Кашагана, представленной на общественную экспертизу, высказывались опасения об угрозе экологической катастрофы на Каспии даже в случае отсутствия чрезвычайных ситуаций. Приводились данные о том, что любая эксплуатация нефтяных месторождений сопряжена с попаданием во внешнюю среду вредных веществ. Согласно общепринятым расчетам, на каждый миллион тонн добытой в мире нефти приходится в среднем 131,4 тонны ее потерь. Тогда, исходя из планируемого объема ежегодной добычи нефти на Кашагане в 70 млн. т (а на более поздних этапах не исключается добыча и 130-140 млн. тонн в год), сумма выбросов будет колоссальной - около 10 тыс. тонн в год, что равносильно ежегодной гибели в Каспии нефтетанкера соответствующей грузоподъемности. В реальности эта величина может быть в несколько раз больше. Для полностью замкнутой экосистемы Каспия, особенно его мелководной северной части, это само по себе катастрофа, причем катастрофа ежегодная.

В ходе общественной экспертизы проекта Кашаган, проведенной в 2008 году, также были высказаны предположения, что прикаспийские страны будут затронуты в случае даже относительно небольших аварий на Кашагане, и они, и прежде всего Россия, делящая с Казахстаном акваторию мелководного и уникального по своему биопотенциалу северного Каспия, будут протестовать (подробнее см. III главу).

В целом вывод, сделанный общественной экспертизой проекта Кашаган, проведенной в 2008 году, заключается в том, что проект разработки гигантского месторождения Кашаган, сулящий огромные экономические выгоды Казахстану, не может быть одобрен государственными органами страны, поскольку создает реальную угрозу здоровью, жизни населения и уникальной биосистеме Каспия.

Добыча нефти в российском секторе Каспия в объеме порядка 10 млн. тонн нефти в год, хотя и неизмеримо меньше, чем планируемые объемы добычи в казахстанской части северного Каспия, тем не менее может также вносить свою

³³ О.Мартынюк “Кашаган или жизнь”, --“Gazeta.kz”, 06.12.2008.

отрицательную лепту в загрязнение этого уникального водоема, крайне ощутимую в мелководном северном Каспии, являющемся инкубатором биоразнообразия мирового уровня. Компания "Лукойл", начинающая в 2009 г. промышленную добычу нефти в российском секторе Каспия, объявила о применении технологии добычи "с нулевым выбросом". Но пока нет утвержденного государственного стандарта такого рода технологии. Деятельность компании "Лукойл" в отношении ее экологических последствий носит закрытый характер, а необходимый государственный контроль весьма неэффективен.

б. Экологические последствия транспортировки углеводородных ресурсов в регионе

В условиях удаленности нефтегазовых ресурсов Каспийского региона от основных потребителей транспортировка становится важным элементом энергообеспечения и одновременно - воздействия на окружающую среду этого экологически уязвимого региона. Тем не менее анализ выбора средств (танкера, трубопроводы и пр.) и маршрутов доставки углеводородов (сухопутные, в обход Каспия и транскаспийские, по дну водоема) из Каспийского региона свидетельствует, что пока экологический фактор практически не принимается во внимание. Наоборот, стремление получить геостратегические выгоды или сверхприбыли побеждает соображения экологической безопасности.

По мере развертывания промышленного освоения углеводородных ресурсов Каспийского региона подобная ситуация становится все более характерной для решения проблемы доставки этих ресурсов с восточного берега Каспия на его западный берег с целью их дальнейшей транспортировки в Европу. Вместо более технически простой, трубопроводной транспортировки по суше в обход Каспия выбирается более опасная для окружающей среды морская транспортировка, танкерами или трубопроводами по дну водоема. В первом случае нефть сначала заливают в танкеры на казахстанском берегу, а потом переваливают ее из танкеров в нефтепровод уже на территории Азербайджана. При этом, естественно, гораздо сложнее фиксировать и оперативно устранять разливы нефти в акватории Каспийского моря, чем на суше. Частые штормы, ледовая обстановка в северных частях Каспия в сочетании с неурегулированностью правового статуса этого водоема и наличием богатых и по многим параметрам уникальных биоресурсов - все это составляющие серьезных экологических рисков, связанных с танкерной перевозкой нефти по Каспию.

В настоящее время танкерами ежегодно перевозят по Каспию от 12 до 14 млн. тонн нефти, совершая около 2500 рейсов³⁴. Так, в 2006 году общий объем транспортировки нефти через морской порт Актау составил 9 млн. тонн, в том числе судами национальной морской судоходной компании "Казмортрансфлот" - 4, 8 млн. тонн. Азербайджанское "Каспийское морское пароходство" ("Каспар") в 2006 году перевезло 13, 5 млн. тонн нефти и нефтепродуктов.³⁵

В последние годы использование танкеров получает на Каспии еще большее развитие. В частности, планируется расширение танкерных перевозок нефти с восточного побережья Каспия на западное в рамках проектируемой Казахстанской Каспийской Системы Транспортировки (ККСТ), первоначально

³⁴ В. Яценко. "Каспийский узел интересов", - "Кавказский узел", 3 апреля 2008

³⁵ "Невзирая на риски". - Нефтегазовая вертикаль (Москва) n 001, дата выпуска: 16.01.2008

предназначаемой для доставки нефти с месторождения Кашаган до трубопровода Баку-Тбилиси-Джейхан, а теперь, когда промышленная добыча с этого месторождения откладывается, - главным образом, для доставки растущих объемов нефти Тенгиза.

При этом танкерный флот Казахстана и Азербайджана явно не отвечает требованиям экологической безопасности. Основную базу казахстанского флота до сих пор составляют старые суда. Большая часть среди них - это переделанные из других категорий судов (например, сухогрузов) танкеры, однокорпусные и крупнотоннажные. Если из портов Казахстана пойдут однокорпусные танкеры дедвейтом 60 тыс. тонн, переделанные из бывших сухогрузов, то при аварии одного такого судна экологическая катастрофа для Каспия обеспечена.

Пополнять национальный танкерный флот новыми судами Казахстан начал совсем недавно. На Выборгском судостроительном заводе им размещены заказы на строительство 12 танкеров, 6 из которых уже получены. Эти танкеры построены в соответствии с международными нормами безопасности и оснащены двойными бортами.³⁶

Нефтеналивной флот Азербайджана также далеко не полностью отвечает современным требованиям безопасных перевозок углеводородов. В настоящее время на балансе "Каспара" находятся 43 танкера. Из них лишь 21 танкер имеет двойные борта, как требуют современные условия эксплуатации. Все остальные суда - однокорпусные, среди которых девять дедвейтом 7 тыс. тонн и два дедвейтом 12 тыс. тонн. Их планируется модернизировать до 2009 года. По данным "Каспара", танкерный флот Азербайджана способен ежегодно осуществлять транспортировку 15-20 млн. тонн нефти и нефтепродуктов. Для увеличения объемов перевозки Азербайджан планирует закупить еще 11 новых танкеров.³⁷ Данные об их водоизмещении в открытой печати не сообщаются. Не исключено, что среди них также могут оказаться и танкеры-тяжеловесы.

Казахстан и Азербайджан уже начали подготовку к использованию крупнотоннажных танкеров в Каспийском море для масштабной транспортировки углеводородов. В конце ноября 2007 года "КазМунайГаз" и ГНКАР подписали меморандум о дальнейшем развитии транскаспийской системы транспортировки нефти. Документ предусматривает создание между компаниями СП для обслуживания этой системы доставки нефти. В соответствии с этими планами к 2011 году недалеко от Баку планируется построить новый нефтяной терминал Гарадаг, рассчитанный на прием 40 млн. тонн нефти в год. Его несколько причалов и наливные буи позволят принимать суда всех типов с дедвейтом 5 - 15 тыс. тонн у причала и до 60 тыс. тонн - у выносного причального буя. Гарадагский терминал станет, таким образом, первым в Азербайджане объектом, рассчитанным на крупнотоннажные танкеры.

Проект Гарадагского терминала свидетельствует, что сегодня Азербайджан поддерживает использование и обслуживание танкеров-тяжеловесов, хотя несколько лет назад взгляды руководства этой страны были иными. Работающая в Азербайджане компания Alegatrans (дочернее предприятие британской компании "Greenoak") еще в 2003 году намеревалась заказать на судоверфи "Красные баррикады" (Астрахань) строительство трех танкеров дедвейтом в 63 тыс. тонн каждый. Ввести их в эксплуатацию планировалось в 2006 году. Тогда

³⁶ "Невзирая на риски". - Нефтегазовая вертикаль (Москва) n 001, дата выпуска: 16.01.2008

³⁷ "Невзирая на риски". - Нефтегазовая вертикаль (Москва) n 001, дата выпуска: 16.01.2008

против реализации этой идеи выступило азербайджанское “Каспийское морское пароходство”. Его специалисты утверждали, что подобные танкеры неприемлемы для использования в Каспийском море с точки зрения безопасности мореплавания и охраны окружающей среды. Наиболее оптимальными для работы на Каспии “Каспар” в то время считал танкеры дедвейтом 7-12 тыс. тонн.

Понятно, что Казахстан и Азербайджан решили использовать крупнотоннажные танкеры для минимизации своих расходов по транспортировке нефти через Каспий. Примечательно, что на эксплуатации танкеров 60-тысячников в качестве наиболее эффективного варианта транспортировки нефти через Каспий в Азербайджан настаивают иностранные нефтяные компании, работающие в Казахстане. По их расчетам, перевозки нефти подобными танкерами обеспечат участникам проекта экономию в один млрд. долл. США.³⁸ При этом вопросы соблюдения экологической безопасности отходят на второй план.

Не менее опасными чем танкерные перевозки нефти через Каспий, являются инициированные Западом, прежде всего США, проекты строительства транскаспийских трубопроводов для транспортировки казахстанской нефти и туркменского газа с восточного берега Каспия на его западный берег для их дальнейшей транспортировки в Европу, минуя Россию.

Можно выделить следующие основные факторы экологического риска при использовании транскаспийских трубопроводов.

Прежде всего трассы должны пройти по сложным в геофизическом отношении зонам акватории Каспийского моря. Максимальный перепад глубин на отрезке между восточным и западным берегами моря составляет 790 м. А это означает угрозу возникновения оползневых явлений. Разумеется, разработчики транскаспийских проектов вряд ли проложат трассы через глубоководные участки. В частности, нефтяная труба, вероятно, пойдет из Актау в Баку не напрямую, через Дербентскую впадину или прилегающие к ней глубоководные зоны (500-790 м), а в обход - сначала с севера на юг вдоль берегов Казахстана и Туркменистана, где глубина не превышает 100 м, а затем с востока на запад, в сторону Баку. Но даже в этом случае перепад высот на маршрутах составит до 250-300 метров.

Кроме того, дно Каспия - это отнюдь не твердый грунт, а рыхлые, неуплотненные, неконсолидированные породы, образующие нестабильную и очень чувствительную среду, склонную к оползевым подвижкам. Вызвать оползни могут подводные землетрясения (по статистике, в акватории Каспия ежегодно происходит до 1 тыс. землетрясений силой до 3 баллов по шкале Рихтера, а количество слабых толчков вообще исчисляется многими тысячами), извержения грязевых вулканов, выбросы газа. Другими словами, по мнению российских специалистов, если трубы лягут на дно моря, то оползни и аварии станут лишь делом времени.

Фактором, осложняющим определение динамики изменений рельефа каспийского дна и выявление наиболее опасных его участков, является отсутствие новейших геологических и географических данных. Их во времена СССР получали в результате специальных исследований, проводимых определенными структурами ВМС. Однако с 1991 г. подобного рода исследования на Каспии не осуществлялись. Как следствие, у проектировщиков транскаспийских

³⁸ “Невзирая на риски”. - Нефтегазовая вертикаль (Москва) n 001, дата выпуска: 16.01.2008

трубопроводов нет четкого представления о современном рельефе дна Каспия и соответственно неизбежно возникнут проблемы с выбором наиболее безопасных их маршрутов.

Однако, помимо естественных оползневых явлений на Каспии возможны и их рукотворные аналоги. Международные террористические организации, например, печально известная после трагедии 11 сентября 2001 года "Аль-Кайда", регулярно грозятся нанести ущерб экономическим интересам США и их европейских союзников. И транскаспийские трубопроводы - это как раз цели, достойные их внимания, поскольку подобные акции неизбежно вызовут широчайший международный резонанс и нанесут многомиллиардные убытки экономике США и их партнеров. Кроме того, эффективная атака на транскаспийские трубопроводы не потребует ни особых затрат, ни даже жизни террористов-смертников. Для нанесения результативных ударов достаточно нанять специалиста по морскому подрывному делу, который на глубине 30-40 м заложит под трубу бомбу с часовым механизмом. Либо дело сделают донные бомбы, сброшенные над трассой трубопровода с рыбацкой лодочки и способные вызвать на дне моря оползни, которые и разрушат подводные магистрали. Тем более что на Каспии - свобода мореплавания, а определить с судов, проходящих рядом с местом строительных работ, координаты опускаемой на дно "трубопроводной змеи" совсем несложно.

Экспортные сухопутные магистрали Азербайджана (БТД, Баку – Супса и др.) охраняются мобильными патрулями, так что добраться до зарытой в грунт трубы непросто. Перекачивающие станции - самые привлекательные для террористов объекты, - хорошо защищены по всему периметру, а с воздуха прикрываются зенитными средствами. Подводные же углеводородные магистрали уберечь от террористов крайне сложно.

Что касается обеспечения безопасности транспортировки углеводородов по территории Туркменистана в случае прокладки транскаспийского газопровода по его сектору Каспия, то этот вопрос вообще пока без ответа в случае повторения имевших место в недавнем прошлом террористических акций на территории этой страны. Статус государственного нейтралитета не позволяет Туркменистану вступать в какие-либо военные союзы с другими государствами и международными структурами. Этот же статус препятствует размещению на его территории военных баз других государств. Поэтому призыв к ООН о принятии соответствующей конвенции по защите трубопроводов является, по сути, единственной возможностью для Ашхабада получить существенную поддержку извне. В противном случае Туркменистану придется рассчитывать практически только на собственные силы.

Экспортный газопровод из Туркменистана через Узбекистан и Казахстан в Китай также не лишен рисков, связанных с возможностью террористических актов. Как известно, и в Узбекистане, и в Синцзян-Уйгурском автономном районе Китая есть потенциально опасные и временами вспыхивающие очаги напряженности.

С учетом усиления напряженности в районе Кавказского транспортного коридора, в Афганистане и Пакистане, а также противостояния Ирана и США напрашивается единственный вывод. На сегодняшний день наиболее защищенным и безопасным маршрутом поставок туркменских энергоносителей является российское направление. Возможно, это повысит заинтересованность Туркменистана в ускоренной реализации нового Прикаспийского газопровода, который, как предполагается, должен транспортировать газ этой страны в Европу

через территорию Казахстана и России, в обход Каспия, и потому может считаться более экологически приемлемым по сравнению с транскаспийскими магистралями.

Кроме угроз разрушения нефтегазовых магистралей в результате геофизических особенностей Каспия и возможных террористических актов, способных вызвать утечки нефти в окружающую среду, подводные трубопроводы большой мощности станут источником сильного виброакустического поля, которое может оказаться, особенно на неглубоких участках, непреодолимым барьером для миграции осетра. А это значит, что осенью он не сумеет уйти из вод Северного Каспия, хотя температура к зиме в состоянии опуститься до +4°C. В результате немалая часть популяции, отрезанная трубой от теплого и богатого кормом Южного Каспия, неизбежно погибнет. Аналогично тот же барьер встанет весной на пути миграции рыбы в дельту Волги на свои нерестилища.

Кстати, угроза гибели осетра имеет не только экологическое, но и чисто экономическое измерение. Действительно, в 1975-1985 годы СССР вылавливал на Каспии 25-28 тыс. тонн осетровых в год, которые давали по 2, 5 тыс. тонн икры, что составляло почти 90% ее мирового производства. Считая по текущим мировым ценам, ежегодные доходы от этого бизнеса оценивались в 5-20 млрд. долл. США, в зависимости от качества реализуемой продукции. Это сопоставимо с ежегодными доходами от продажи нескольких десятков миллионов тонн нефти, запасы которой являются конечными и добыча которой, в отличие от рыболовства, сопряжена с огромными экологическими рисками.

Кроме гибели воспроизводимых уникальных биоресурсов, сооружение транскаспийских трубопроводов может нанести прямой ущерб экономике России и в виде потерь ее многолетних и самых значительных среди прикаспийских стран инвестиций в искусственное воспроизводство популяции каспийского осетра.

Сухопутные нефтепроводы менее экологически опасны, но также содержат многочисленные факторы риска для окружающей среды. Например, нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан пересекает шесть водотоков и несколько бассейнов подводных вод, а также несколько экологически уязвимых территорий и охраняемых природных территорий различного уровня, в том числе Государственный заповедник Гобустан в Азербайджане, заказник Кциа Табацкури, буферную зону Национального парка Боржом-Харагаули и водоносный горизонт Боржом в Грузии. Выбор маршрута БТД был подвергнут критике со стороны многих экологических организаций. В частности, Всемирный фонд дикой природы убежден, что Боржомскому району будет нанесен непоправимый ущерб в случае утечки нефти из трубопровода БТД. Любая утечка отразится негативно не только на запасах питьевой воды Боржом и близлежащих деревень, но и повредит международному авторитету и туристическому потенциалу одного из национальных сокровищ Грузии. Риск аварий на БТД усугубляется еще и тем, что нефтепровод проходит через высоко сейсмичные территории и зоны частых оползней.

Именно оползень стал, кстати, причиной разрыва нефтепровода Баку - Супса, построенного в 1996-1999 гг. консорциумом компаний, осваивающих блок АЧГ. Хотя, казалось бы, данная трасса проходила по суше и у ее проектировщиков были все возможности для выбора наиболее безопасного маршрута. В октябре 2006 г. оползень в районе Зугдиди (Грузия) снес участок трубы, в результате чего произошел разлив нефти и магистраль более года не функционировала, хотя в ее строительство были вложены 590 млн. долл. США.

Огромные экологические риски связаны с реализацией проекта канала “Евразия”. Круг экологических проблем, которые возникнут в случае реализации проекта “Евразия”, весьма широк и выходит за пределы рассматриваемого региона.

Водные ресурсы. Краеугольным камнем проекта является вопрос, откуда его авторы собираются брать воду для заполнения канала. Предполагается, что это будут реки Кума, Терек, Дон и Кубань. Но эти реки не имеют избытка водных ресурсов, которые можно было бы использовать для данных целей. Поэтому можно предположить, что перераспределение стока приведет к некоторому повышению обеспеченности водными ресурсами восточной части Кумско-Маньчской впадины в ущерб ее западной части, которая и в настоящее время характеризуется весьма засушливым климатом.

Вполне вероятно, что нехватку водных ресурсов предполагается восполнять и за счет изъятия части стока Волги, что также повлечет негативные последствия для окружающей среды прилегающих территорий, в том числе в виде понижения уровня Каспия. Поскольку механизм цикличности уровня Каспия ещё мало изучен, искусственное снижение уровня этого водоёма может иметь непредсказуемые последствия.

В целом все регионы Юга России, которые будут затронуты в случае строительства канала, традиционно страдают от дефицита водных ресурсов, и реализация проекта “Евразия” может еще больше ухудшить эту ситуацию, нарушив сложившиеся климатообразующие механизмы природы, к которым человек уже приспособился. Опасную роль в изменении климата региона строительства канала может сыграть наблюдаемое в настоящее время глобальное потепление климата, так как по мере исчерпания этих источников дополнительного водообеспечения засушливость региона может только усилиться, и территории окажутся перед угрозой превращения их в пустыни.

Следует напомнить, что в 30-е годы XX века уже начиналось строительство водного пути из Азова в Каспий, и он был построен на участке более 300 километров от Дона до озера Маньч-Гудило (дальнейшему строительству помешала Великая отечественная война). В результате сильно пострадали экосистемы Западного Маньча и Дона. Качество вод в Дону резко ухудшилось. Также в этом регионе планировалось построить канал Волга-Чограй, несущий угрозу преобразования огромных природных территорий. По нему предполагалось направить в этот район часть стока Волги. Но в 1989 году в СССР состоялась массовая акция протеста против этого проекта, в которой приняли участие несколько сот тысяч человек во многих городах Советского Союза. Было собрано более миллиона подписей против строительства канала Волга-Чограй. В результате массовых протестов, а также нехватки средств в государственном бюджете, правительство СССР распорядилось остановить строительные работы и вывести технику из района работ. Эти события сами по себе достаточно показательны.

Земельные ресурсы. Чернозёмные земли, значительные части которых будут затронуты проектом строительства канала “Евразия”, являются житницей России. Они дают прекрасные урожаи зерновых, подсолнечника, сахарной свеклы, садовых культур и т.д. Трасса канала пройдет по равнинной, наиболее ценной в этом отношении части этих территорий. Однако, за последние 25-30 лет здесь отмечается устойчивая тенденция сокращения площадей пашни и многолетних

насаждений из-за повышения грунтовых вод, засоления, закисления и других процессов деградации почв.

Строительство канала приведет к изъятию из оборота ценных сельскохозяйственные угодий, ухудшению их качества в результате дополнительного заболачивания, засоления и опустынивания земель вдоль его русла.

Лесные ресурсы. Реализация проекта канала “Евразия” станет серьезнейшим фактором риска и для лесных ресурсов всего Предкавказья. Между тем леса здесь уникальны по видовому разнообразию, экологическому и ресурсному потенциалу. Общая площадь земель этого лесного фонда составляет 1659,6 тыс. гектаров, в том числе покрытые лесной растительностью земли занимают 1367,1 тыс. гектаров. Эти леса отнесены к первой группе лесов. При этом их доходность в последние годы существенно повысилась. Анализ использования расчетной лесосеки за последние годы показывает, что имеются значительные резервы для повышения доходности лесов Кубани.

В то же время в западной степной части территории, по которой авторы проекта планируют провести канал “Евразия”, создана уникальная система защитных насаждений, не имеющая аналогов в России. Первые лесные посадки были произведены здесь в 1886 году. Особенно широко степное защитное лесоразведение стало развиваться с 1948 года. После пыльных бурь зимы 1968/1969 годов начался новый этап защитного лесоразведения. Уничтожение даже части системы лесозащитных полос грозит возвратом либо усугублением таких пагубных для сельского хозяйства явлений как пыльные бури.

Состояние лесных ресурсов Предкавказья оказывает прямое воздействие на ситуацию с развитием вредителей, болезней и других негативных факторов воспроизводства этих ресурсов. Периодически в лесном фонде возникают очаги вредных насекомых и болезней, способных нанести большой ущерб лесным насаждениям и в целом лесному хозяйству. Вспышки массового размножения некоторых из них порой могут достигать масштабов стихийного бедствия. По данным ретроспективного анализа материалов инвентаризации очагов вредителей и болезней леса, с 1963 г. известны случаи массового размножения 45 видов вредных насекомых, 21 вид из которых способен формировать многолетние хронические очаги и наносить значительный и во многих случаях необратимый урон лесному хозяйству.

Биоресурсы. Биоресурсы суши. Богатство и видовое многообразие флоры и фауны находится в прямой зависимости от качества среды обитания животных, состояние которой постоянно ухудшается в Кавказском регионе России. Из-за повсеместного сокращения площадей и мест гнездования, отела, зимовок происходит дальнейшее снижение численности многих видов охотничьих животных, птиц и насекомых, в т. ч. занесенных в Красную книгу нашей страны. Сокращается и среда обитания животных вследствие выделения земель под различные хозяйственные проекты. Трансформация степной, плавневой территории в результате строительства канала приведет к дальнейшему и очень значительному сокращению ареалов многих видов, например, пострадают популяции сайгака и других редких и охраняемых видов животных.

Водные биоресурсы. Западная часть канала “Евразия” пройдет по территориям, которые особенно богаты разнообразными водными объектами, ценными в рыбохозяйственном отношении. К ним относятся более 500 рек общей протяженностью около 14 тыс. км, 6 водохранилищ площадью 59,1 тыс. га. С северо-запада эту территорию омывают воды Азовского и с юго-запада - Черного морей. По их побережью, на участке в районе г. Ейска, почти сплошной полосой шириной от 10 до 30 км протянулась цепь мелководных кубанских дельтовых лиманов, весьма различных по величине, конфигурации и глубинам.

Высокая антропогенная нагрузка в регионе крайне негативно сказалась на состоянии рыбных запасов. Общее состояние популяции основных промысловых рыб (осетровые, судак, тарань, лещ) остается тяжелым. По сравнению с предвоенными годами вылов осетровых уменьшился в 4,5 раза, сельди - в 14,5 раза. В критическом состоянии находится популяция белуги, устойчиво снижается численность севрюги. Вылов судака сократился почти в 10 раз.

Большой урон рыбным запасам уже наносится водозаборными сооружениями на реках Кубань и Протока, не имеющих эффективных рыбозащитных устройств. В результате сработки уровней водохранилищ в период нереста осушаются огромные нерестовые площади, что приводит к колоссальным потерям рыбопродукции. Строительство нового канала “Евразия”, несомненно, усугубит вышеназванные проблемы. Сокращение популяции целого ряда промысловых рыб может стать необратимым.

Помимо негативных последствий для экосистем Каспийского, Азовского и Черного морей, рек Кумы, Терека, Дона и Кубани, создание канала угрожает особо охраняемым природным территориям, входящим в Кавказский регион, признанный одним из наиболее важных регионов для сохранения биологического разнообразия в мировом масштабе. В зоне строительства окажется природный заповедник “Ростовский”, что строго запрещено российским и международным законодательством, природный парк “Донской”, водно-болотные угодья международного значения “Веселовское водохранилище” и “Озеро Маныч-Гудило”, охраняемые Рамсарской конвенцией. Многие другие водоемы в зоне строительства канала внесены в перспективный список водно-болотных угодий международного значения.

В целом, представленный проект строительства международного канала “Евразия” нарушает целый ряд экологических требований и противоречит природоохранному законодательству, как российскому, так и международному.

Подводя итоги оценке экологических последствий углеводородной деятельности на Каспии, следует отметить все более очевидное пагубное воздействие этой деятельности на состояние его экосистемы. К мертвой Бакинской бухте добавляются новые безжизненные районы Каспия. Множатся случаи обнаружения нефтяных загрязнений на его поверхности. В 2006 году в районе месторождения Прибрежное на северном Каспии зафиксировали нефтяное пятно площадью 25 кв. км. Имеют место случаи, когда на десятки километров поверхность Каспийского моря покрывается мертвой килькой в результате отравления нефтью. Из-за слива шлама, разливов нефти при транспортировке, сброса вод танкерами резко снизилась масса фитопланктона и зоопланктона, т.е. первичных компонентов в пищевой цепи морских живых ресурсов. Подорваны запасы каспийского осетра. В Мангистауской области Казахстана выброс токсических веществ в районе месторождения Кашаган в 2006 году привел к массовой гибели рыбы и тюленей на казахстанском шельфе.

Углеродная деятельность в промышленном масштабе в полностью замкнутом природном водоеме, “континентальном море”, каковым является Каспий, может стать фактором окончательной деградации его уникальной экосистемы и обернуться реальной угрозой не только здоровью и благополучию в и даже жизни миллионов людей, живущих на его берегах.

II. Проблемы экологического регулирования в Каспийском регионе

1. Механизмы экологического регулирования : анализ опыта Запада и практика прикаспийских государств

Важнейшей составляющей политики прикаспийских стран в области уменьшения и предотвращения загрязнения Каспия углеводородной деятельностью на его дне являются механизмы экологического регулирования, используемые в этих странах. Под термином “экологическое регулирование” понимается комплекс инструментов воздействия государства на природопользователей с целью поддержания приемлемого уровня загрязнения окружающей природной среды в процессе хозяйственной деятельности.

Формирование механизмов экологического регулирования началось в странах Запада по мере развертывания и углубления противоречий между обществом и окружающей средой, резко ускорившихся с середины прошлого века. В результате целенаправленной деятельности государств стран с развитой рыночной экономикой в 70-80-е годы 20-го столетия практически сложился “костяк” их механизмов экологического регулирования. Имея определенные различия, отражающие некоторые особенности физико-географического, социально-экономического, политического, исторического характера этих стран, указанные механизмы обнаружили присущую им общую черту. Все они оказались механизмами прямого воздействия государства на загрязнителей окружающей среды.

Характерно, что выбор на практике методов прямого регулирования государства на загрязнителей произошло в странах Запада вопреки широко распространенным в них теориям косвенного, или рыночного регулирования загрязнения окружающей среды. Сторонники последних пытались доказать, что косвенное регулирование, не допускающее прямого вмешательства государства в средоохранную составляющую деятельности предприятий, может автоматически достичь необходимых экологических целей путем применения инструментов побуждения предприятий к защите окружающей среды в виде “платы за загрязнение” или “налога на загрязнение”. При этом теоретики подобного регулирования отмечали, что побудительный эффект формируется у предприятия-загрязнителя только тогда, когда плата или налог несколько превышают стоимость предотвращения загрязнения либо полную стоимость возмещения окружающей среде нанесенного ей ущерба.

Однако жизнь показала непригодность использования косвенного, рыночного регулирования в качестве механизма достижения экологических целей в ходе хозяйственной деятельности. Опробирование различных инструментов экологического регулирования в странах Запада выявило ряд противопоказаний к

применению налогов и платы за загрязнение для преодоления вредных последствий хозяйственной деятельности предприятий для окружающей среды.

Наиболее важным препятствием для внедрения этих инструментов в практику экологического регулирования стран с развитой рыночной экономикой оказался их неприемлемо затратный характер. При использовании инструментов побуждения к средозащитной деятельности общественные затраты на эти цели включают затраты предприятий на сокращение загрязнений и их же затраты на уплату налогов или платежей за загрязнение. В результате объем суммарных затрат на уменьшение или предотвращение загрязнения посредством применения косвенного экологического регулирования оказывается в несколько раз превышающим его необходимый уровень.³⁹

Экономическая теория объясняет недееспособность косвенного экологического регулирования. Расходы природопользователей на налоги или платежи за загрязнение не возмещаются, т.к. не переходят (или переходят лишь частично в случае платежей за загрязнение) на издержки производства, а потом, следовательно, - и на цены товаров. В этом налоги на пользователей природных ресурсов отличаются от их экологических аналогов. Первые переходят на цены добытых и предлагаемых к реализации природных ресурсов, делая соответствующие затраты экономически оправданными для природопользователей. В отличие от налогообложения добычи природных ресурсов, налогообложение загрязнения окружающей среды, хотя и увеличивает общественную ценность последней, однако для ее загрязнителей выступает в роли безвозвратных, некупаемых расходов, которые только ухудшают показатели экономической эффективности предприятий-загрязнителей.

Поскольку побудительный к защите среды эффект возникает у предприятия – загрязнителя только при превышении величины налогов или платежей за загрязнение величины их затрат на возмещение экологического ущерба или на его предотвращение, то возникают практически непреодолимые трудности, связанные с необходимостью в каждом конкретном случае оценивать либо величину такого ущерба, либо величину расходов на предотвращение его возникновения. Это сопряжено с необходимостью постоянного и всеобъемлющего мониторинга состояния окружающей среды и процессов ее загрязнения предприятиями, проведением сложных оценок экологического ущерба или стоимости его предотвращения для определения величины “платы” или “налога на загрязнение”, имеющей эффект побуждения к средозащитной деятельности у предприятий.

В результате обнаружения серьезнейших недостатков косвенного, рыночного экологического регулирования государственная политика стран Запада отвергла на практике применение этой модели и встала на путь формирования механизма прямого воздействия на предприятия-загрязнители окружающей среды.

Альтернативный налогам или плате за загрязнение механизм экологического регулирования формировался в странах с развитой рыночной экономикой на протяжении последних десятилетий и продолжает совершенствоваться и в нынешнем столетии. В результате длительной и

³⁹ См. подробнее Р.А. Новиков “О механизме регулирования охраны окружающей среды от загрязнения” (Серия: Экологическая проблема в современном мире), М, ИМЭМО РАН, 1991; Р.А.Новиков, А.К.Быстрова “Экологическое регулирование в странах Западной Европы. Механизм и инструменты регулирования качества вод”, М., ИМЭМО., 1991.

кропотливой работы государственных структур разного уровня, путем применения принципа “проб и ошибок” в этих странах возникла реалистическая модель весьма сложного, но достаточно эффективного механизма воздействия государства на загрязнителей окружающей среды. Этот механизм основывался на сочетании методов правового регулирования с широким арсеналом инструментов принуждения и стимулирования природопользователей к защите окружающей среды от загрязнения.

В самых общих чертах можно выделить следующую структуру механизма экологического регулирования в странах с развитой рыночной экономикой.

I. Непосредственное осуществление государством мер средоохранного контроля (охрана прибрежных морских вод, содержание, планировка и обустройство различных категорий охраняемых территорий, выполнение обязательств в рамках соответствующей международной деятельности и др.)

II. Меры поддержки государством экологической политики (организация и финансирование НИОКР, подготовки кадров, систем мониторинга, территориального размещения производительных сил, разработка нормативной базы данных, проведение экологической экспертизы хозяйственных проектов и т.д.)

III. Государственные меры административно-правового принуждения к средозащите (разнообразные экологические нормативы, запреты и разрешительные системы, соглашения между природопользователем и государством об ограничении загрязнения окружающей среды, реализация ответственности за нарушение природопользователем экологических законов, норм, взимание экологических штрафов, временная, полная приостановка хозяйственной деятельности и др.)

IV. Экономические инструменты регулирования (государственное стимулирование средоохранной деятельности предприятий в виде субсидий, льготных кредитов, режима ускоренной амортизации средозащитной техники, налоговых льгот на доходы предприятий, направляемых на экологические инвестиции и др.).

Среди значительного разнообразия инструментов экологического регулирования, задействованных практически во всех странах Запада и выполняющих системообразующую роль, необходимо отметить временные, промежуточные нормативы допустимого загрязнения окружающей среды. Последние позволяют двигаться к достижению конечных экологических целей (зачастую весьма отдаленных) и служат основой для поэтапных организации и финансирования их реализации.

Таким образом, мы видим, что осуществленная на практике стран Запада модель экологического регулирования характеризуется всеобъемлющим вмешательством государства (с учетом различной степени централизации управления) в отношении природопользователей с окружающей средой с применением при этом разнообразнейшего набора соответствующих инструментов. Экологический эффект от использования указанной модели оказался для стран с развитой рыночной экономикой, как известно, весьма положительным.

В советской России резкое обострение экологических противоречий, начавшееся в 60-х годах прошлого столетия, привело к попыткам государства сформировать свой механизм экологического регулирования. Он также опирался

на использование инструментов прямого вмешательства государства в последствия воздействия предприятий-загрязнителей на окружающую среду. В качестве основополагающего инструмента такого регулирования были приняты государственные нормы предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и их концентраций в ней (ГОСТы, ПДВ и ПДК). Тем не менее в силу запущенности многих проблем загрязнения окружающей среды эти экологические показатели, играющие важную роль инструментов-ориентиров в оценке уровня загрязненности окружающей среды, не могли стать действенными инструментами их решения.

Явная несостоятельность указанного механизма экологического регулирования, сложившегося в СССР в 70-е годы, привела определенную часть научных кругов страны к отрицанию эффективности прямого вмешательства государства и способствовала расширению признания необходимости перехода механизма прямого экологического регулирования на рельсы рыночного регулирования. Однако невозможность оперативного управления загрязнением предприятиями окружающей среды исключительно посредством “платы” и/или “налога на загрязнение” потребовала дополнения этих инструментов целым рядом экологических нормативов. В итоге наша страна получила не имеющий нигде в мире аналогов механизм экологического регулирования, сочетающий механизмы прямого и косвенного регулирования. Предприятия были обязаны перечислять в специальные экологические фонды штрафные платежи за превышение ими разрешенных норм загрязнения и сверх того - платить за загрязнение в объемах, разрешенных экологическими нормативами.

Введение платежей за разрешенные загрязнения стало попыткой реализации на практике тезиса теории косвенного экологического регулирования о платности ресурса окружающей среды. В советской модели этот тезис был доведен до полной абсурдности, поскольку платеж наказывал предприятия, заставляя их платить за то, что было разрешено.

Полученный гибрид “директивно-рыночного” экологического регулирования, естественно, оказался сверхзатратным механизмом и мог только разорить предприятия, а не побудить их к необходимым средоохранным мерам. Помимо комбинирования двух несочетаемых подходов экологического регулирования, диапазон инструментов воздействия на предприятия-загрязнители применялся в крайне урезанном виде по сравнению с его западным аналогом. В советской модели экологического регулирования практически полностью был проигнорирован класс инструментов стимулирования государством средоохранной деятельности предприятий-загрязнителей, таких как субсидии, льготные кредиты и займы, режимы ускоренной амортизации экотехники, различные налоговые льготы и т.п. Не были задействованы и ряд других, весьма важных инструментов экологического регулирования, позитивно зарекомендовавших себя в мировой практике. Естественно, фундаментальные изъяны нового механизма экологического регулирования очень быстро проявили его полную неэффективность.

Однако принятый на вооружение советской системой еще в конце 80-х годов прошлого столетия “гибридный” механизм экологического регулирования оказался “долгожителем”. Он пережил развал СССР, образование на месте бывших советских республик независимых государств, начавшийся процесс восстановления их экономического потенциала. Конечно, новый механизм экологического регулирования претерпел отдельные изменения, различные в

разных постсоветских странах. Но в общем виде он сохранился на постсоветском пространстве, в том числе в России и в Казахстане. Этому способствовали, видимо, ультралиберальный уклон в реформировании экономик этих стран, возобладавший в 90-е годы 20 века в процессе демонтажа основ советской экономики, всеобъемлющего отрицания необходимости вмешательства государства в экономику, безоглядная вера в то, что “рынок все сам исправит”. Эти настроения в обществе в сочетании с тем, что сторонники экономических школ либерального направления сделались востребованы новой властью привели к тому, что наметившийся еще накануне развала СССР “гибридный” механизм экологического регулирования сумел просуществовать в этих странах почти двадцать лет. Очевидная неэффективность этого механизма была во многом закамуфлирована огромным спадом производства в РФ и в РК и соответственно значительным уменьшением нагрузки их экономик на окружающую среду.

В начале нового столетия в условиях подъема экономик России и Казахстана, усиленного развития их сырьевых отраслей, прежде всего связанных с добычей и транспортировкой углеводородных ресурсов, экологические императивы отступают на второй план в системе приоритетов правящих элит обеих стран. В России это находит, в частности, отражение в ликвидации специального органа власти, ответственного за состояние окружающей среды и в передаче его функций в Министерство природных ресурсов РФ, которое по сути своей деятельности не охраняло, а управляло использованием природных ресурсов нашей страны. Кроме того, в России происходит отказ или усечение применения целого ряда важнейших инструментов экологического регулирования (например, резкое сужение *использования государственной экологической экспертизы* – подробнее см. ниже).

В самое последнее время появились признаки того, что российская власть начинает понимать тупиковость политики игнорирования экологических императивов по мере усиления пагубного воздействия развивающейся экономики на окружающую среду и лихорадочно ищет возможности исправить положение. Так, в 2008 г. министерству природных ресурсов РФ возвращено его прежнее наименование – “министерство природных ресурсов и экологии”. Однако сосредоточения функций защиты окружающей среды в рамках специального, независимого от функций управления природопользованием государственного органа пока не произошло. Признаны ошибочными, но еще не пересмотрены поправки в Градостроительный кодекс РФ, отменившие государственную экологическую экспертизу для многих категорий хозяйственных проектов (подробнее см. ниже).

Государство признало несостоятельность действующего механизма экологического регулирования и начало разработку нового механизма. Однако пока его проект не готов и не представлен на обсуждение общественности. Поэтому трудно судить о его будущей эффективности.

Тем не менее по отдельным заявлениям нынешнего руководства министерства природных ресурсов и экологии РФ можно предположить, что в основу создаваемого механизма экологического регулирования будет положен принцип прямого государственного вмешательства в экологическую составляющую деятельности предприятий. Для этого министерством начата

работа по совершенствованию системы нормирования, создания стимулов для сбережения природных ресурсов и улучшения качества окружающей среды. Пока разработан и направлен в федеральные органы исполнительной власти только проект постановления правительства РФ, который должен изменить систему нормирования загрязнений водных объектов.

Нормативное регулирование сбросов загрязненных стоков, как предполагается, будет базироваться на единой основе - нормативе допустимого сброса. При этом предполагается ликвидация института временно согласованных сбросов и лимитов как субъективного и коррупционно емкого и значительное повышение платежей после периода времени, необходимого предприятиям для модернизации технологий и очистных сооружений. Тем самым, по замыслам реформаторов нынешнего механизма экологического регулирования, новый подход должен быть нацелен на то, чтобы лишить чиновника возможности разрешать предприятию сбрасывать стоки, объемы которых установлены по его собственному разумению. Однако, в этих предложениях пока остается много неясного. Так, непонятны различия между временно согласованными и допустимыми нормативами сброса и выброса загрязнений. Как отмечалось выше, прогрессивные (промежуточные) нормативы допустимых выбросов являются частью механизма экологического регулирования в странах Запада на протяжении десятилетий и служат для поэтапного приближения предприятий к конечным экологическим целям в случае их труднодостижимости. Коррупционный характер подобных временных нормативов, видимо, далеко не очевиден в практике стран с развитой рыночной экономикой и не является противопоказанием для их применения. Возможно, это связано с большей прозрачностью деятельности государственных средоохраняющих структур этих стран, несравнимо более высоким уровнем демократизации процесса принятия экологических решений и контроля над этим процессом со стороны общественности.

Кроме того, в ходе внедрения новой системы нормирования в РФ предполагается поэтапное повышение ставки платы за сброс загрязненных стоков в водные объекты с тем, чтобы модернизировать или устанавливать очистные сооружения было дешевле, чем платить платежи по возрастающим ставкам. С 2009 года размер платы увеличивается в два раза, с 2014 года - в десять раз. Соответственно, если в настоящее время ежегодный объем платы за загрязнение водных объектов России составляет 3 млрд. рублей, то в случае невыполнения предприятиями очистки стоков в соответствии с нормативами, с 2009 года они будут платить 6 млрд. рублей, а с 2014 года - 30 млрд. рублей".⁴⁰

Для эффективной работы системы нормирования предполагается также разработать и принять поправки в законодательство по обязательному инструментальному контролю стоков в водные объекты и выбросы в атмосферу. Все эти меры, как ожидается, дадут импульс для технического перевооружения российской промышленности, снижения избыточного потребления воды и других природных ресурсов.

“Наследие” советского прошлого в виде сочетания инструментов прямого вмешательства государства в экологические аспекты деятельности предприятий с инструментами рыночного регулирования в виде платежей за загрязнение характерно и для современного Казахстана. Принятый во всем мире принцип

⁴⁰ Интервью министра природных ресурсов и экологии РФ Ю.Трутнева во время Байкальского экономического форума, Иркутск, декабрь 2008.

“загрязнитель платит” означал, что предприятие оплачивает стоимость достижения разрешенных норм загрязнения окружающей среды и компенсирует нанесенный ей экологический ущерб. В РК этот принцип трансформируется в узаконенную форму систематических поборов предприятий в виде платежей за загрязнения, как нормативных, так и сверхнормативных, которые поступают в бюджет государства и растворяются в нем. Если первоначально ставки этих платежей привязывались к стоимости намечаемых средозащитных мероприятий в определенном регионе, то в последствии они стали устанавливаться произвольно, зачастую вне зависимости от экологических целей. Ежегодно в местные бюджеты РК поступает от нормативной платы за эмиссии загрязняющих веществ порядка 70 миллиардов тенге. Но лишь 30 % от этой суммы направлено в 2008 году на охрану окружающей среды.⁴¹ Все остальное просто перемешивается с другими источниками пополнения бюджета. Понятно, что при такой системе местные бюджеты стали болезненно зависимыми от экологических платежей, а предприятия Казахстана получают два противоположных сигнала. С одной стороны, платежи якобы побуждают их к снижению выбросов. С другой – чем больше загрязнений производит и оплачивает предприятие, тем лучше функционирует социальная сфера в регионах страны. Предприятия, естественно, очень чутко эти противоречия улавливают и получают все основания не предпринимать никаких природоохранных мер.

Вступивший в действие в РК в 2008 году новый Налоговый кодекс произвел определенные изменения в экологической практике страны. Например, был резко сокращен перечень загрязняющих веществ, за эмиссии которых взимается плата. Это – шаг в верном направлении, поскольку раньше предприятия платили за сотни и даже тысячи веществ, выбросы которых было просто невозможно измерить с нужной точностью, что и создавало огромное поле для злоупотреблений. Однако радикальных изменений в механизме экологического регулирования РК новый налоговый кодекс не вызвал и не мог вызвать в виду отсутствия у руководства страны четких теоретических представлений об экологически обоснованном механизме регулирования загрязнением окружающей среды. Серцевинной действующего механизма остается плата за загрязнение, хотя министерство охраны окружающей среды Казахстана предлагало существенно снизить плату за нормативные эмиссии с одновременным повышением штрафов за превышение установленных нормативов. Было предложено ввести экологический налог на электроэнергию, чтобы компенсировать бюджетные потери и одновременно стимулировать потребителей к сокращению энергопотребления. От такого налога могли бы быть освобождены производители электричества из наиболее прогрессивных источников (солнечной, ветровой, и т.п.) энергии.

Таким образом, несмотря на некоторые подвижки, до настоящего времени ни Россия, ни Казахстан не сумели избавиться от советского “наследия” и перестроить свои механизмы экологического регулирования с учетом передового западного опыта. Обе страны продолжают применять комбинацию из двух несочетаемых подходов, директивного и рыночного, делающую этот механизм неэффективным и сверхзатратным и не побуждающим предприятия к средоохранным действиям. Кроме того, ими применяется крайне ограниченный по

⁴¹ ИА Новости-Казахстан. Интервью доктора биологических наук, академика РАЕН, члена Совета по устойчивому развитию при правительстве Казахстана Андрея Корчевского агентству Новости-Казахстан. “Наиболее важные проблемы экологии Налоговым кодексом не решены”, 23.02.2009.

сравнению с его западным аналогом диапазон инструментов воздействия на предприятия-загрязнители.

2. Характеристика законодательных систем России и Казахстана в области регулирования экологических последствий добычи и транспортировки углеводородов

Основная тяжесть предотвращения и сокращения загрязнения в ходе освоения и транспортировки углеводородных ресурсов Каспийского региона ложится пока на национальные механизмы природоохранного регулирования прикаспийских государств. Распад СССР и образование новых независимых прикаспийских государств (Российская Федерация, Республика Казахстан, Республика Азербайджан и Туркменистан) одновременно с открытием на Каспии, особенно в его северной части, запасов углеводородных ресурсов мирового значения инициировали в последние 15 лет процесс развития национального законодательства в области регулирования воздействия нефтегазового сектора экономики этих стран на окружающую среду, в том числе и на морскую экосистему Каспия.

Специального законодательства, посвященного экологическим проблемам Каспия, в том числе в области нефтегазового загрязнения моря, на сегодняшний день нет ни в России, ни в Казахстане. В западных странах – США, Канаде, Великобритании, Швеции, Норвегии и др. – уже действуют законы, регламентирующие морскую нефтегазодобывающую деятельность в пределах национальной юрисдикции. В последние годы в соответствии с действующим законодательством экологические требования здесь ужесточаются, вплоть до наложения запрета на проведение буровых работ в прибрежной зоне.

Охрана морской среды Каспия от углеводородного загрязнения осуществляется Россией на основе национальных комплексных законов об охране окружающей среды, а также законов, устанавливающих правовой режим отдельных природных объектов - прежде всего недр, вод, животного мира, прибрежной зоны и охраняемых территорий. В 90-е годы прошлого столетия Россия приняла несколько важных экологических законов, среди которых основным стал закон “Об охране окружающей природной среды РФ”. Наряду с ним действуют “Водный кодекс РФ”, “Основы лесного законодательства РФ”, “Земельный кодекс РСФСР”, законы “О недрах”, “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”, “Об охране здоровья граждан” и др.

Эти законы носят рамочный характер и требуют принятия большого числа подзаконных актов, без которых их реализация зачастую бывает невозможна. Законы, как правило, не устанавливают сроков или иных требований для подзаконного нормотворчества, что приводит к бесконтрольной деятельности исполнительных органов власти и мешает выполнению экологических требований, установленных в законах. В результате последние остаются зачастую чисто декларативными документами.

Одновременно в России ощущается нехватка ряда других важных законов федерального уровня, непосредственно посвященных регулированию загрязнения морей нефтью, страхованию ответственности за загрязнение водоемов, управлению прибрежными территориями, трубопроводному транспорту, обеспечению устойчивого развития речных и морских бассейнов страны. Наблюдается нехватка правовых норм и более низкого уровня. Так, требуются постановления правительства РФ, касающиеся особо охраняемых водных объектов, зон охраны морских млекопитающих и водно-болотных угодий международного значения, ценных, главным образом, как места обитания птиц и др.

Появление законов, имеющих прямое отношение к решению экологических проблем Каспия, вызванных, среди прочего, и появлением новых, “углеводородных” угроз в нем, явно тормозится. Например, принята лишь поправка к российским законам “О животном мире” и “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов”, которые наложили запрет на продажу конфискованного у браконьеров улова и икры. Это перекрыло только один канал нелегального бизнеса, строившегося на преступном сговоре браконьеров с представителями правоохранительных органов. Другие необходимые поправки к указанным законам (например, серьезное ужесточение мер уголовной ответственности за браконьерство и др.) годами остаются на рассмотрении российских законодательных органов.

В РФ законотворчество в области охраны окружающей среды относится к совместному ведению федерации и ее субъектов, когда соответствующие нормативные акты принимаются на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации. Однако до сих пор нет ясного представления о компетенции субъектов РФ по отношению к Каспийскому морю. Например, вызывает сомнение легитимность постановления правительства республики Дагестан о создании природоохранной морской службы. Ведь даже при изменении правового статуса Каспия в соответствии с новыми политическими реалиями, он останется международным водным объектом и связанные с ним вопросы сохранятся полностью в ведении РФ, а ее субъекты не получают право регулировать в этой области, если такие полномочия не будут им делегированы.

В Казахстане экологическое нормотворчество также является прерогативой парламента (менжелиса) страны. Однако, согласно Указу президента Республики Казахстан от 28 июня 1995 г. “О нефти”, президент в обход существующего законодательства имеет право единолично принимать важнейшие экологически значимые решения, касающиеся освоения нефтяных ресурсов Казахстана. К таковым относятся разрешения добычи нефти в море, во внутренних водоемах, в зонах чрезвычайной экологической ситуации и на природных и культурных объектах, относимых к разряду специально охраняемых.

Законотворческая деятельность Казахстана в области защиты Каспия, как и в России, страдает ограниченностью, незавершенностью и бессистемностью. Очень часто она носит декоративный характер, нацеленный на придание действиям руководства этой страны “цивилизованного” имиджа перед лицом ее западных партнеров по нефтебизнесу. Так, “Закон об охране окружающей среды” Казахстана провозгласил ориентацию на устойчивое развитие страны в условиях рыночной экономики и удовлетворение потребностей нынешних и будущих поколений в здоровой и благоприятной среде. В подкрепление этого закона в Казахстане приняты “Экологический кодекс”, законы “Об экологической

экспертизе”, “Об охраняемых территориях”; в стадии обсуждения или принятия находится целый ряд и других законов (“Об экологическом контроле”, “Об отходах”, “О платежах за пользование биоресурсами” и др.). Как будет показано ниже, все они выполняются лишь частично, либо вообще не выполняются.

Во многих случаях новое законодательство Казахстана не только не встало на защиту Каспия и его биоресурсов, но, наоборот, было подстроено под совсем иные, чисто политические и экономические цели. Так, Решением Совета министров Казахской ССР N 252 от 30.04. 1974 г. была установлена охранная зона в северной части Каспия, где было разрешено развитие только рыболовства и судоходства. Однако после получения независимости Республикой Казахстан её Совет Министров принял в 1993 г. постановления “О мерах по ускорению оценки запасов нефти и газа и развитию каспийского сектора” и “О геофизических исследованиях”, которые “исправляют” постановление N 252, “разрешая геофизическую разведку и добычу углеводородного сырья с учетом специфических экологических условий”.

Отсутствие в РФ и РК правового механизма сопоставления выгод, затрат и рисков, связанных с реализацией альтернативных вариантов развития их регионов, приводит к выбору вариантов, отвечающих не общенациональным интересам этих стран, а интересам тех или иных групп их национального бизнеса. В полной мере это относится к проблеме выбора углеводородного или биоресурсного направления развития российской части Каспия.

Биологические ресурсы Каспийского моря по стоимости во много раз дороже углеводородного сырья. В отличие от исчерпаемых нефти и газа, они воспроизводимы и при правильном использовании могут обеспечить устойчивое развитие региона практически неограниченное время. Так, срок исчерпаемости нефтяных ресурсов Азербайджана оценивается приблизительно в 30 лет, после чего углеводородная деятельность страны может быть сведена только к транзиту этих ресурсов из других частей Каспийского региона. Интересам России в наибольшей степени отвечает биоресурсная направленность использования Каспия. Запасы нефти на российской части Каспийского региона играют, как отмечалось выше, второстепенную роль в энергетической стратегии страны. Кроме того, они конечны и при необходимости могли бы сохраняться в виде неприкосновенного запаса для будущих поколений нашей страны, которые смогут их добывать на основе гарантированно экологически безопасных технологий, позволяющих совмещать эти два взаимоисключающих пока в замкнутом водоеме вида деятельности. Зато рыбные богатства Каспия могли бы сделать его еще одной неисчерпаемой житницей России и улучшить продовольственное обеспечение населения. На сегодняшний день россияне потребляют лишь 17 кг рыбы в год при рекомендованной Институтом питания норме в 23,7 кг.⁴² При том, что общая ежегодная экспортная ценность биоресурсов Каспия соизмерима с поступлениями от экспорта каспийской нефти, в отличие от последнего, она не ограничена во времени, не требует наличия сложной инфраструктуры и огромных капиталовложений и не является источником повышенной экологической опасности. Кроме того, биоресурсное развитие достаточно трудоемкий процесс по сравнению с современными технологиями добычи углеводородов (требует

⁴² А.Куртов “Российские интересы в добыче осетровых в бассейне Каспийского моря”, - “Новая Евразия”, М., 2008, n 2, стр. 6

создания судостроительной, ремонтной, пищевой, рыболовной и других отраслей), то есть обеспечивает высокую занятость местного населения.⁴³

Аналогичные аргументы в пользу необходимости более сбалансированного развития углеводородной и биоресурсной деятельности можно привести и в отношении развития экономики Казахстана. Понятно, что в отличие от России, располагающей несколькими нефтегазовыми районами стратегического значения, запасы нефти Казахстана сосредоточены только в Каспийском регионе. Однако освоение его нефтегазовых ресурсов могло бы осуществляться сначала только на суше, что предотвратило бы угрозу региональной экологической катастрофы, связанной с масштабной нефтедобычей со дна мелководного северного Каспия. Сохранение уникальной экосистемы последнего позволило бы параллельно и неограниченно долго развивать биоресурсные отрасли экономики, которые обеспечивали бы важный вклад в создание благоприятной среды обитания, продовольственное снабжение и занятость населения и т.п. Огромные запасы углеводородных ресурсов, сосредоточенные в недрах казахстанской части Каспия, могли бы быть временно законсервированы и вовлечены в хозяйственный оборот по мере создания гарантированно надежных технологий морской нефтедобычи в замкнутых водоемах при обеспечении нулевого загрязнения и формирования каспийского природоохранного сотрудничества, отвечающего потребностям централизованного управления единой экологической системы Каспия.

Однако народившийся и быстро окрепший нефтяной бизнес России и Казахстана сумел ради своих целей форсировать заключение соглашений о разделе дна Каспия и тем самым подтолкнул свои страны к приоритетному развитию в этом море углеводородных ресурсов в ущерб биоресурсным. Одновременно заинтересованность этого бизнеса в минимизации расходов на регулирование экологических последствий нефтеразработок на Каспии привела к явному торможению развития нормотворчества в нужном направлении.

Поскольку правовое регулирование охраны морской среды Каспия от загрязнения нефтью в настоящее время осуществляется всеми прикаспийскими странами, в том числе Россией и Казахстаном, на основе национального законодательства, появление в каспийском регионе нефтегазовых ТНК вызвало обеспокоенность правящих кругов США за судьбу инвестиций своего бизнеса в их проекты в этом регионе. Однако США сумели сформировать механизмы защиты своих компаний от ущербов, которые они могли бы понести в случае ужесточения национальных законодательств прикаспийских стран, в том числе экологических. Для этих целей стали применяться так называемые двусторонние инвестиционные договоры (ДИД). Последние начали заключаться с каспийскими странами с нестабильным внутренним законодательством с целью включения норм международного права в нефтегазовые контракты с этими странами. Это дало право западным инвесторам подавать иск в международные судебные инстанции против страны, нарушившей контрактные обязательства и рассматривать нарушения контракта в силу изменений национального права как нарушения норм международного права. Например, ДИД были включены в межправительственное соглашение по нефтепроводу БТД, заложив правовую основу управления БТД и став обязательным для исполнения каждым

⁴³ Войтоловский Г. Каспийский вопрос и интересы России. – "Внешняя торговля", 1998, п 7-9, стр. 3

государством-участником. В итоге, управление БТД, проложенного по территории прикаспийских стран, осуществляется на основе международного частного права, отстаивающего интересы западных инвесторов. Благодаря таким договорам, США сумели обезопасить себя от ужесточения в ходе реализации ряда каспийских нефтегазовых проектов экологических требований со стороны некоторых прикаспийских стран и избежать необходимости требовать внесения соответствующих их интересам поправок в местные законы.

3. Особенности системы нормирования, ограничивающей экологическое воздействие на Каспий

Важнейшим элементом системы регулирования экологического воздействия освоения углеводородных ресурсов Каспия во всех его прибрежных странах служит государственная разрешительная система на основе норм выбросов, сбросов и размещения в окружающей среде вредных веществ, связанных с осуществлением указанной деятельности. Экологическое законодательство прикаспийских стран с небольшими отличиями воспроизводит принятый во всем мире порядок нормирования загрязнения окружающей среды. Однако общепринятый порядок ужесточения экологических норм в особых случаях в прикаспийских странах не применяется, хотя этого требуют физико-географические особенности этого уникального водоема (полная замкнутость, мелководность, особенно в северной его части, расположение в сейсмически опасной зоне, замерзание моря зимой, частые шторма, биоресурсный потенциал мирового значения и др.). Не удивительно поэтому, что во всех прикаспийских странах, включая Россию и Казахстан, до сих пор разрешено использование одностенных и крупнотоннажных танкеров, являющихся крайне опасными средствами транспортировки нефти. Между тем законодательство промышленно развитых стран в области защиты морской среды все более ориентируется именно на запрет использования такого рода судов в наиболее экологически уязвимых морях мира.

По мнению экологов, нормирование загрязнения Каспия нефтесодержащими веществами при эксплуатации буровых установок также не отвечает современным экологическим требованиям. В бывшем СССР ПДК таких веществ в морской среде составляла 0,05 мг/л. Однако многие исследования убедительно показали их излишнюю мягкость для Каспия, т.к. даже при концентрации в 0,01 мг/л нефть проявляет свою токсичность, влияя на физиологию и генеративные функции рыб. Поэтому действующие американские и даже более жесткие европейские нормы, допускающие определенное поступление в море загрязняющих веществ, представляются для Каспия неприемлемыми в силу полной закрытости и особой уязвимости его экосистемы. Альтернативой для Каспийского моря, по мнению сторонников таких взглядов, должна стать полная утилизация отходов бурового производства, то есть

применение буровых технологий с "нулевым" сбросом вредных веществ в окружающую среду.⁴⁴

Среди каспийских нефтеоператоров, объявивших о своих намерениях внедрять принцип "нулевого" сброса в ходе разработки нефтяных месторождений, пока можно назвать только российскую нефтяную компанию ЛУКОЙЛ. Сходные экологические цели были заявлены также оператором разработки гигантского нефтяного месторождения Кашаган, расположенного в казахстанском секторе Каспия, компанией ENI. Однако общественные экологические слушания в Казахстане, проведенные в 2008 г., выявили неприемлемость предложенной технологической концепции освоения Кашагана с точки зрения ее экологических последствий. Нефтяные компании других прикаспийских стран намерений добывать каспийскую нефть на основе принципов "нулевого" загрязнения "не декларировали".

Что касается Лукойла, то по его заверениям, любые производственные отходы этой компании на Каспии утилизируются, вывозятся на берег и подвергаются последующей переработке с вторичным использованием. Буровая платформа Лукойла оборудована циркуляционной системой буровых растворов, дренажными системами для загрязненных технологических стоков, а также канализационной системой и емкостью-накопителем хозяйственно-бытовых сточных вод. Бурение скважины ведется с использованием раствора на водной основе, поэтому избыточный буровой раствор и шлам не содержат углеводородов. Шлам складировать в металлические контейнеры и затем отправляют на берег для последующей переработки. Проблема в том, что не переработанные остатки постепенно накапливаются. Чтобы ее решить, ЛУКОЙЛ, совместно с "Волготанкером" и "Юг-Танкером", приступил к формированию технологии, позволяющей превратить отходы в безопасную массу. Пока, однако, эта проблема решается путем складирования в прибрежной зоне этих отходов, что, по мнению ряда российских ученых, экологически небезопасно в условиях сгонно-нагонных явлений и колебаний уровня Каспия. В Канаде, например, все отходы с буровых очень глубоко закапываются в землю (на глубину до 15 м).⁴⁵

Законодательство большинства прикаспийских стран включает нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в природных средах, а также нормативы предельно допустимых воздействий на них, которые входят в разрешения на выбросы и сбросы для конкретного источника загрязнения. Подобные нормативы разработаны еще в советские времена. Однако существующие мнения по поводу их обоснованности для современной экологической ситуации на Каспии крайне противоречивы. Одни эксперты считают такие нормативы слишком мягкими, другие критикуют за чрезмерную жесткость, делающую их трудно достижимыми на практике.

В отличие от российских нефтяных компаний, начавших на Каспии свою деятельность и ориентирующихся, по крайней мере теоретически, на экологические стандарты с нулевым загрязнением этого водоема, транснациональные нефтегазовые компании других прикаспийских стран, отстаивают свое право применять здесь общепринятые международные

⁴⁴ Комментарий к Закону Российской Федерации "Об охране окружающей среды РФ", М., 2001, стр. 171-174.

⁴⁵ И. Зонн. Доклад на "круглом столе" в Институте стратегических исследований при правительстве РФ, апрель 2002 г.

стандарты допустимого загрязнения морей в ходе освоения углеводородных богатств безотносительно к природным особенностям Каспийского моря. Например, нефтяные компании, действующие в Азербайджане, не согласны придерживаться норм допустимого загрязнения в пределах 0,05 мг/л нефти, установленных нормативными актами бывшего СССР и требующих крупных капиталовложений на внедрение передовых технологий очистки. Ратифицированные азербайджанским парламентом соглашения по месторождениям Азери, Чираг и глубоководной части Гюнешли установили предельные нормы сброса нефтесодержащих стоков в 40 мг/л и до 20 мг/л вблизи побережья.⁴⁶

Национальные стандарты допустимого загрязнения Каспия, которых из-за отсутствия принятых общих региональных стандартов должны придерживаться операторы нефтегазозаботок, оказались различными и по ряду других параметров. Так, по российским законам морская добыча нефти, содержащей сероводород, запрещена. Такая нефть относится к категории “тяжелой”, ее твердые фракции при попадании в морскую среду будут оседать и разлагаться на дне, и это приведет к истощению в ней кислорода и в итоге – к гибели живых организмов. Нефть, обнаруженная пока в российском секторе Каспия, по имеющейся информации, считается легкой, то есть при непредвиденном выбросе или аварии большая ее часть успеет испариться. Однако нефть на каспийском шельфе Казахстана (в частности, на месторождении Кашаган) относится к разряду “тяжелой”, с большим содержанием сероводорода, но именно с этим месторождением связаны основные перспективы добычи “большой” казахстанской нефти.

Проблема нормирования загрязнения Каспия углеводородной деятельностью не ограничивается “чехардой” в законодательных требованиях прикаспийских стран. Практически ни одна из групп установленных национальным законодательством этих стран экологических нормативов в силу ряда причин не выполняется. Старые, как правило, государственные предприятия по нефтегазозаботке, ориентируются на еще советские экологические стандарты, которые оказываются для них невыполнимыми в силу технической отсталости, постоянных финансовых трудностей этих предприятий. Так, на действующих и сейчас нефтепромыслах Азербайджана, введенных в строй в годы первых советских пятилеток, до сих пор применяется самотечная система сбора нефти, вместе с ней добывается огромное количество попутной пластовой воды и газа. На таких предприятиях часты случаи замазученности территорий, использования множества нестандартных амбаров с нефтью и тому подобных экологических правонарушений. В Казахстане принято Постановление кабинета министров о порядке разработки нового комплекса современных экологических нормативов, но из-за отсутствия должного финансирования продолжают действовать старые, советские нормативы, как правило, невыполнимые для нефтяных компаний страны.

В нефтегазовой отрасли Казахстана применяются не только общие, но и специальные нормативно-правовые акты, включающие положения об охране окружающей среды. Закон “О недрах” содержит специальную главу, регулиющую охрану недр и окружающей природной среды. Наряду с этим, так называемые “экологические нормы” имеются в различных других статьях этого

⁴⁶ Информационное Агентство “ANS-press”, Human Rights Center of Azerbaijan.

закона. Важной с точки зрения экологии является норма Закона "О недрах" об ограничении пользования недрами, в соответствии с которой пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено по решению правительства в целях охраны окружающей среды. Пользование недрами на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи может быть также частично или полностью запрещено по решению правительства в случаях, если такое пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде. Кроме того, за систематическое нарушение недропользователем требований законодательства Республики Казахстан в отношении охраны недр и окружающей среды, безопасного ведения работ компетентный орган вправе приостановить операции по недропользованию на срок до шести месяцев.

В декабре 2004 года в Закон "О недрах" РК был включен ряд общих экологических требований, при соблюдении которых должно осуществляться недропользование. Среди них можно выделить такие, как предотвращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух; ликвидация последствий нанесенного ущерба окружающей среде по проекту ликвидации (консервации) месторождения, утвержденному в порядке, установленном законодательством; требование о возмещении причиненного вреда окружающей среде в размере реального ущерба. Законом "О недрах" был установлен также полный запрет сжигания попутного газа в факелах. Данное изменение вызвало негативную реакцию недропользователей, действующее оборудование и технологии которых не позволяли немедленно выполнить это императивное требование. Кроме того, многие из них имели утвержденные в установленном порядке долгосрочные программы утилизации газа, предусматривающие возможность сжигания его определенных объемов. Поскольку применение статьи, устанавливающей запрет на сжигание газа, привело к возникновению неразрешимого конфликта между государством и всеми недропользователями, в октябре 2005 года в Закон "О нефти" были внесены изменения, установившие определенные исключения из общего запрета. Теперь он не распространяется на недропользователей, осуществляющих нефтяные операции по контрактам на недропользование, заключенным до 1 декабря 2004 года, до завершения сроков реализации программ по утилизации попутного и (или) природного газа, если они были разработаны и согласованы в компетентном и/или в уполномоченном органе в области охраны окружающей среды до 1 июля 2006 года. При этом сжигание возможно при наличии разрешения уполномоченного органа по изучению и использованию недр и согласования с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды. Кроме того, сжигание газа возможно в случае аварийной ситуации и угрозы здоровью населения и окружающей среде.

Многие из вышеперечисленных законодательных новшеств не выполняются по причине отмеченных выше бессистемности и некомплексности подхода к решению отдельных экологических проблем, отсутствия соответствующих механизмов их реализации, в том числе в виде необходимых подзаконных актов и экологических норм.

Что касается международных нефтегазовых компаний, начавших с конца прошлого века осваивать углеводородные богатства Каспия, то они постоянно заверяют общественность прикаспийских стран в том, что соблюдают все их национальные экологические нормы. При этом ТНК проводят широкие пиар-

кампании, подчеркивая свою приверженность политике открытости, в том числе в экологических вопросах своей деятельности. Однако в реальной жизни условия контрактов нефтяных ТНК с новыми прикаспийскими странами, в том числе в области экологических последствий деятельности этих компаний, остаются полностью закрытыми для общественности. Например, чтобы собрать информацию о применяемых компаниями природоохранных стандартах при реализации проектов по разведке, добыче и транспортировке нефти в Каспийском море, в конце 2002 г. членами сети общественного контроля “Вахта Каспия”, в которую входит около 50 НПО из всех стран Каспийского региона, были разосланы типовые открытые письма основным нефтегазовым операторам на Каспии. Из 13 отправленных писем-обращений к середине 2003 г. ответ был получен лишь от двух операторов: “Аджип ККО” и “Шелл Азербайджан”. На конкретные вопросы о количественных значениях тех или иных экологических стандартов, применяемых данной компанией на Каспии, ответы обоих операторов оказались составлены в духе типичных отписок с применением набора общих фраз относительно якобы “полной приверженности последних обязательству по охране Каспийского моря и его среды”. При этом в них не приводилось ни одного количественного показателя экологических стандартов, используемых в своей работе компаниями. Самой “конкретной” информацией, содержащейся в ответе “Аджип ККО”, является сообщение о “работе совместно с правительством Республики Казахстан по обеспечению применения самых лучших стандартов промышленности в мире в ходе освоения нефтяных и газовых ресурсов Северного Каспия”.⁴⁷

В действительности загрязнение Каспия вредными веществами со стороны нефтяных компаний по некоторым показателям превышает допустимое в десятки и даже сотни раз. Типичный пример в этом отношении – деятельность казахстанской компания ОКИОК, нарушавшей свое предпусковое обещание “никаких загрязнений морской воды и воздуха в процессе бурения”. Например, превышение ПДК вредных веществ в сточных водах с ее буровой установки N 257 “Сунгар” месторождения “Восточный Кашаган” по результатам анализов, выполненных лабораторией Атырауского областного управления охраны окружающей среды с января по ноябрь 2000 г., таковы: по аммонийно-солевому от 55 до 120 раз; нитратам – от 4,13 до 228, 7 раз; нефтепродуктам – до 2,6 раз; фенолам – от 7 до 430 раз, анионам поверхностно-активных веществ – до 8,1 раз. По “Западному Кашагану” превышение показателей ПДК вредных веществ для сточных и хозяйственных вод, сброшенных в море за период с 25 августа по 12 декабря 2000 г. составило по нефтепродуктам – до 23 раз, фенолам – от 25 до 590 раз, а ПАВ – от 2,3 до 36 раз.⁴⁸

Систематическое загрязнение Каспия выше установленных норм происходит и с территории Тенгизского нефтяного месторождения Казахстана, где действует СП “Тенгизшевройл”. Эта компания продолжает функционировать как опытно-промышленный объект, хотя уже давно превратилась в весьма крупный газоперерабатывающий комплекс. Тем не менее, ей выгодно считаться опытно-промышленным объектом, для которого “сжигание попутного нефтяного газа на факелах допускается в течении срока, согласованного с

⁴⁷ <http://www.caspswatch.ru/news/2003/07-02-03.html>

⁴⁸ Материалы чл-корр. РАН, доктора геолого-минералогических наук, Диарова М.Д. “Влияние деятельности нефтегазового комплекса на природную среду Северного Каспия”, стр. 2-3

соответствующими государственными органами”.⁴⁹ В случае получения компанией статуса предприятия по промышленной разработке нефтяных и газовых месторождений, согласно Постановлению Правительства РК от 18 июля 1996 г. N 745, необходимо, чтобы “добываемый вместе с нефтью газ использовался в народном хозяйстве или в целях временного хранения, закачивался в специальные подземные хранилища, в разрабатываемые или подлежащие разработке нефтяные пласты”. В реальной практике компании экономически выгоднее продолжать сжигать попутный нефтяной газ и загрязнять Каспий.

Неточности и неоднозначности в трактовке тех или иных природоохранных норм, принятых в прикаспийских странах, используются нефтегазовыми компаниями, работающими в этом регионе, в их собственных интересах. В частности, в Казахстане до сих пор отсутствуют нормативы в отношении действий по прекращению недропользования. Поэтому экологическая пресса этой страны изобилует примерами неприменения мер консервации месторождений, включая нефтегазовые, после окончания их разработки.⁵⁰

Современная история освоения каспийской нефти полна также примеров прямого обмана уполномоченных экологических органов прикаспийских стран в отношении выполнения установленных правовых норм со стороны нефтяных ТНК. Так, компания “Карачаганак Петролиум Оперейтинг В.В.” в заявке на получение разрешения Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Казахстана на загрязнение в 2000 г. не перечислила в числе источников своих загрязнений дизельные электростанции, с помощью которых производила ремонт скважин. Сумма ущерба от соответствующего загрязнения оценена специалистами в 3,5 млн. тенге (\$25 тыс.). Это очень незначительная величина, учитывая, что за разрешенные загрязнения компания выплачивает около 50 млн. тенге.

Наблюдались и другие случаи обмана экологических органов этой же компанией, которая вместо свежих отчетов о предельно допустимых сбросах вредных веществ представляла устаревшие. Последующий в результате отказ государственных органов в выдаче разрешения на сбросы привел к тому, что компания самовольно продолжала загрязнение окружающей среды в 2001 г., ущерб от которого был оценен в 221,6 млн. тенге.⁵¹

Некоторые экологические нормативы, связанные с освоением углеводородных ресурсов прикаспийских стран, пока просто не разработаны. Например, огромной экологической проблемой на Тенгизе (Казахстан) стали искусственные “горы” серных массивов. При добыче 100 млн. т нефти количество серы, по расчетам, составит 6,9 млн. т, при добыче 1 млрд. т – 69 млн. т и т.д. Если темпы складирования серы на этих месторождениях сохранятся, то в будущем для них придется выделить огромные территории. Экологи и медики, указывающие на вредность длительного воздействия серной пыли, аэрозоля элементарной серы и серосодержащих газов на здоровье людей и окружающую среду, требуют поэтому скорейшего решения проблемы, например, путем складирования серы в подземных хранилищах.⁵²

⁴⁹ Материалы чл-корр. РАН, доктора геолого-минералогических наук Диарова М.Д. “Влияние деятельности нефтегазового комплекса на природную среду Северного Каспия”, стр. 2-3

⁵⁰ “Экспресс-Казахстан”, 18 мая 2001, стр. 2.

⁵¹ “Экспресс-Казахстан”, 15 февраля 2002

⁵² Диаров М.Д., стр. 3-4

Помимо вышеназванных, специально для Каспия, были разработаны другие экологические нормы, но они не применяются. Например, в 70-е годы прошлого столетия в связи с гибелью рыбы и нерпы в средней части Каспия было принято Постановление правительства СССР, запрещающее проведение взрывных работ при сейсморазведке в этом море-озере. И сейчас экологи РФ выступают за введение запрета на проведение сейсморазведочных работ во время массового хода и в районах нереста ценных пород рыб.⁵³

В Казахстане, помимо общих экологических требований, применяемых ко всем природопользователям в соответствии с законом РК "Об охране окружающей среды", в отношении компаний, осваивающих шельф Каспийского моря, предусмотрен ряд дополнительных требований. В частности, геологоразведочные работы на Северном Каспии регулируются некоторыми специальными нормативными документами. В первую очередь, это "Инструкция по соблюдению норм экологической безопасности при проектировании и проведении нефтяных операций в акватории и прибрежных зонах морей и внутренних водоемов РК", а также "Особые экологические условия для проведения геофизических исследований в Казахстанской части Каспийского моря" и "Специальные экологические требования в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря". В данных документах содержатся пространственные и временные ограничения для проведения геофизических и поисково-разведочных работ, которых необходимо придерживаться при проектировании тех или иных нефтяных операций. Однако подобное жесткое нормирование проведения геолого-разведочных работ на Каспии и в РФ, и в Казахстане не подкрепляется реальной практикой. Несмотря на экологическую риторику властей обеих стран, положительные заключения государственных экологических экспертиз на проведение подобных работ тиражируются пачками. Экологические требования явно не устраивают определенные правящие круги прикаспийских стран, взявших курс на добычу каспийской нефти "любой ценой".

Нарушению экологических норм освоения нефтегазовых богатств нередко потворствуют и сами природоохранные структуры или экспертные сообщества, обязанные обеспечивать охрану экосистемы Каспия, а вместо этого торгующие разного рода экологическими разрешениями и заключениями. Так, приватизированные бывшие структуры Минэкологии РК выполняют свои договорные "научные" заказы в соответствии с рекомендациями заказчика. Ученые Казахского государственного университета им. Аль-Фараби на основе химических и биологических исследований тканей каспийских рыб и их икры пришли к выводу, что причиной их массовой гибели стали высокие концентрации тяжелых металлов и нефтепродуктов, обнаруженные в тканях погибшей каспийской кильки. В рамках аналогичных исследований противоположные выводы сделали экологи-ихтиологи, получившие договорные заказы от "Аджип ККО".

В России в настоящее время реально действуют многие нормативы допустимого загрязнения окружающей среды, установленные еще в советские времена. При этом порядок нормирования воздействия на морскую среду в нашей стране отличается от порядка воздействия на водоемы суши. Особое нормирование установлено для водоемов рыбохозяйственного назначения, к

⁵³ "Нефтегазовая вертикаль", N 6, 1999

которым относится и Каспий. Кроме того, в России, согласно Правилам пользования системами коммунального водоснабжения и канализации РФ (1999 г.), разрешается сброс сточных вод только при наличии технической возможности канализационных систем и при установлении для источников нормативов сбросов сточных вод в канализационные системы. В реальной жизни многие прикаспийские города нашей страны (да и других ее регионов) имеют канализационные системы в крайне неудовлетворительном состоянии, хотя сброс сточных вод в них продолжается, включая нефтесодержащие стоки.

На фоне сохранения многих экологических нормативов советских времен в последние годы в России разрабатывается новая система нормирования допустимого загрязнения окружающей среды. Она включает и нормирование допустимого загрязнения водоемов суши и морей и предусматривает отказ от единых нормативных показателей и переход на нормирование с учетом природных характеристик водных бассейнов. Это позволит повысить эффективность нормирования, сделает более рациональным соотношение затраты-выгоды от внедрения конкретных экологических норм в каждом водоеме.

Эффективность механизма нормирования загрязнения Каспия напрямую зависит от решения проблемы обеспечения доступа к информации о состоянии окружающей среды в его прибрежных странах. Но даже в России, отличающейся большей демократичностью, доступ к информации экологического характера имеет тенденцию ко все большей закрытости. Так, Министерство природных ресурсов РФ обязало свои территориальные органы и подведомственные организации относить сведения о состоянии окружающей среды, в частности, прогнозы развития негативных и катастрофических природных и техногенных процессов, к разряду конфиденциальной информации. Установление подобных подзаконных нормативов идет в разрез с целым рядом российских законов, гарантирующих российским гражданам свободный доступ к информации, особенно экологической. К таковым относится, в частности, федеральный закон РФ «Об информации, информатизации и защите информации» (1995 г.), согласно которому «запрещено относить к информации с ограниченным доступом: документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, метеорологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, производственных объектов, населения».

Реализация экологически обоснованных стандартов и норм в ходе освоения нефтегазовых ресурсов Каспия напрямую связана с объемом финансирования на эти цели со стороны недропользователей. По данным расчетов, сделанных на примере проекта «Сахалин-1», который осуществляется в Охотском море, для достижения приемлемого уровня безопасности при морской добыче углеводородов, инвестиции в средоохранные, экологические и прочие мероприятия должны составлять 10 -11 % от общей стоимости проекта. В США, кстати, этот норматив закреплен законом. Для указанного сахалинского проекта, оцениваемого в \$15 млрд., это означало бы необходимость направления не менее полутора миллиардов долларов США на обеспечение экологической безопасности региона. Однако в свое время российская государственная экологическая экспертиза разрешила международному консорциуму взяться за

реализацию проекта, когда его участники заявили о своем намерении потратить всего \$3 млн. (!) на строительство рыбоперерабатывающих заводов.⁵⁴

Данные относительно расходов нефтяных ТНК, пришедших осваивать углеводородные ресурсы Каспия, на обеспечение экологической безопасности Каспийского региона недоступны. Имеется только информация, предоставленная по этому вопросу российской компанией ЛУКОЙЛ. Последняя заявляет, что отчисляет на эти цели 10% от общей суммы своих капитальных вложений, необходимых для освоения разрабатываемых ею месторождений на Каспии и что за последние два года эти расходы составили более \$6 млн.⁵⁵

Особенности системы нормирования воздействия на морскую среду Каспия в ходе освоения углеводородных ресурсов не отвечают современным экологическим требованиям и не учитывают специфику этого полностью замкнутого и крайне уязвимого водоема. Стандарты "нулевого загрязнения", о которых много говорят и компания Лукойл, и операторы Кашагана, до сих пор не только не утверждены Казахстаном и Россией, но даже до конца не разработаны. Отсутствуют другие не менее важные для Каспия экологические нормативы, такие как запрет использования в его акватории одностенных танкеров, ограничения грузоподъемности морских средств транспортировки нефти и многие другие.

4. Государственная экспертиза экологических последствий реализации нефтегазовых проектов

В большинстве стран мира для реализации хозяйственных проектов, в том числе углеводородных, требуется проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и/или государственной экологической экспертизы. По сути выполняемых работ эти две процедуры дублируют друг друга, поскольку предназначены давать заключение о возможных негативных экологических последствиях на стадии разработки проекта будущей деятельности. Для судьбы проекта экологическая экспертиза имеет очень важное значение, поскольку именно по ее результатам выносится административное решение о возможности реализации проекта. Обе процедуры имеют сходные принципы во всем мире: обязательное рассмотрение альтернативных вариантов развития проекта или территории, открытость информации для общественности. Оценка выносится государственным органом в области охраны окружающей среды по результатам работы экспертных комиссий и может быть либо положительной, либо отрицательной. Оплачивается экологическая экспертиза организацией, ответственной за проект. Одним из главных принципов государственной экологической экспертизы является также недопустимость осуществления проекта, получившего отрицательную оценку.

Трудно переоценить значение ОВОС и государственной экспертизы углеводородных проектов для превентивной защиты Каспия от связанных с их реализацией негативных экологических последствий. С небольшими различиями эти инструменты (один из двух или оба) были введены в 90-е годы прошлого

⁵⁴ <http://www.oceaninfo.ru/newsup/page/2001.html>

⁵⁵ "Нефтегазовая вертикаль", 2002, n

столетия в законодательство всех прикаспийских стран, включая Россию и Казахстан. Хотя эти инструменты экологического регулирования зафиксированы в законодательстве большинства прикаспийских стран, практически в полной мере они не применяются.

В Казахстане экологическая экспертиза для начала разработки месторождений в море или на побережье предусмотрена “Экологическим кодексом”(2007 г.), законами “Об охране окружающей среды” и “Об экологической экспертизе” (1997 г.). Однако они не предусматривают механизмов реализации этих требований, то есть на практике остаются чисто декларативными документами.

Важной особенностью экологической экспертизы Казахстана служит требование проведения экологического аудита и на уже действующих предприятиях. Хотя нефтяные предприятия, расположенные в прибрежной зоне или на самом Каспии, крайне нуждаются в таком государственном контроле, в реальной жизни он фактически также не проводится из-за нехватки финансовых средств, отсутствия механизмов реализации процедуры аудита, коррумпированности чиновников органов управления и т.п..

Серьезной критике подвергаются также оценки воздействия на окружающую среду, представляемые Казахстану иностранными компаниями, пришедшими осваивать нефтяные ресурсы Каспия. Как отмечают казахские экологи, в них зачастую отсутствуют необходимые данные мониторинговых исследований или используется устаревшая информация. Проведение процедуры ОВОС многими нефтегазовыми компаниями носит закрытый характер.

Постановлением Совета министров Казахстана за № 936 от 23 сентября 1993 г. в заповедный статус северного Каспия были внесены изменения, допускающие разведку и добычу нефти в этой части моря. В северном Каспии загрязнение от разработок нефти до последних лет было незначительным. Этому способствовали специальный заповедный режим и слабая степень оплошечиванности. Ситуация изменилась с началом работ по освоению месторождения Тенгиз, а затем с обнаружением нефтяного месторождения-гиганта – Кашаган, освоение которого сейчас находится на опытно-промышленной стадии. В результате практически вся акватория северного Каспия уже в ближайшие годы станет рабочей площадкой для нефтедобычи, пересеченной нитями нефтепроводов. Однако, как уже отмечалось, именно здесь риск загрязнения максимален из-за мелководья, высоких пластовых давлений и т.д.

В России порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду был установлен Постановлением правительства «Об оценке воздействия на окружающую среду» (2000 г.) и учитывал международную практику в этой области. В частности, обязательным компонентом проведения оценки воздействия на окружающую среду служило обсуждение альтернативных вариантов проекта, проведение общественных слушаний. В приложении к закону “Об охране окружающей природной среды РФ” дается перечень видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, связанных, среди прочего, с освоением нефтегазовых ресурсов Каспия, при подготовке обосновывающей документации на строительство которых в обязательном порядке проводится ОВОС. К ним относятся.⁵⁶

⁵⁶ Комментарий к Закону Российской Федерации “Об охране окружающей природной среды РФ”, Москва, 2001, стр.171-174.

1. предприятия по добыче нефти мощностью 500 тыс. т/год и более;
2. предприятия по добыче природного газа мощностью 500 млн. м³/год и более;
3. нефтеперерабатывающие заводы и установки для газификации и сжижения угля и битуминозных сланцев производительностью 500 т/сутки и более;
4. крупные склады для хранения 50 тыс. м³ и более нефтяных, нефтехимических и химических продуктов;
5. нефте- и газопроводы с трубами диаметром 600 мм и более;
6. порты, терминалы, судоверфи и порты, допускающие проход судов водоизмещением 1350 т и более;
7. разведка, добыча нефти и газа, лицензируемые виды геологических изысканий;
8. объекты хозяйственной и/или иной деятельности, расположенные на особо охраняемых территориях, эксплуатация которых не связана с режимом этих территорий.

Кроме оценки воздействия на окружающую среду, в России разработан и до недавних пор действовал, видимо, наиболее развитый среди всех прикаспийских стран механизм экологической экспертизы. Последняя была предусмотрена Конституцией РФ, Законом РФ «Об охране окружающей природной среды РФ» (1992 г., 2002 г.) и Федеральным законом «Об экологической экспертизе» (1995 г., 1998 г.). Объекты экологической экспертизы федерального и регионального уровня (от проектов правовых актов до материалов обоснования лицензий) указаны в статьях 11 и 12 федерального закона «Об экологической экспертизе».

Несмотря на определенную развитость правового регулирования посредством государственной экологической экспертизы и ОВОС, эффективность применения в недавнем прошлом этих инструментов в России оценивается весьма неоднозначно. Хотя число проведенных экспертиз росло, далеко не все требования закона относительно порядка их применения выполнялись. Государственные экологические экспертизы для небольших нефтегазовых проектов просто тиражировались в результате коррупции в соответствующих органах управления. Требование проведения экспертизы по всем без исключения проектам, независимо от их вида и предполагаемого экологического воздействия, выполнялись только в отношении наиболее крупных углеводородных проектов. Однако альтернативные официально предлагаемым проектам варианты, как правило, игнорировались. Так, не были рассмотрены альтернативные «углеводородному» направлению развития Каспия варианты его развития (прежде всего вариант «биоресурсного» развития водоема). Участие общественности, особенно научной, в обсуждении альтернативных вариантов использования Каспия резко ограничивалось.

Проекты правовых актов России и ее субъектов, материалы обоснования лицензий на практике не проходили государственную экологическую экспертизу, хотя это предусмотрено законодательством страны (ФЗ «Об экологической экспертизе», ст. 11), а их экологические последствия могут превосходить соответствующие последствия многих крупных хозяйственных проектов. В связи с этим можно утверждать, что постановление Правительства РФ за № 317 от 14 марта 1998 г. «О частичном изменении правового режима заповедной зоны

северной части Каспийского моря” является незаконным, т.к. оно принято без обязательной государственной экологической экспертизы, которую должны пройти как проект постановления, так и документация на изменение функционального статуса, вида и характера использования территорий федерального значения.

В соответствии с требованиями государственной экологической экспертизы РФ установлены правила, особые условия и ограничения проведения нефтегазовой деятельности в целях сохранения биоразнообразия и продуктивности водных и прибрежных экосистем и рыбохозяйственного потенциала Каспия. Согласно этим требованиям нефтегазовые компании должны обеспечивать полное финансирование разработанных в предпроектной и проектной документации средоохранных мероприятий до начала производства работ и формировать “страховой фонд” для предотвращения или минимизации экологического ущерба в случае чрезвычайной ситуации. На особо уязвимых и биочувствительных участках прибрежной зоны и акватории моря, а также в местах нереста и нагула ценных видов морской фауны нефтегазоразведка запрещены полностью. Насколько выполняет эти требования ЛУКОЙЛ, пока единственная крупная нефтяная компания России на Каспии, оценить трудно, поскольку государственный экологический контроль в стране крайне ограничен, отягощен проблемой коррупции и, как следствие, страдает необъективностью в отношении могущественных частных компаний, а общественный – не получил до сих пор необходимого уровня развития.

Серьезные изменения в законодательных нормах о государственной экологической экспертизе произошли в России с принятием 18 декабря 2006 года Федерального закона № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации». В пояснительной записке к закону указано, что он направлен прежде всего на устранение административных барьеров в целях увеличения объемов жилищного строительства, а также на совершенствование механизмов вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков для жилищного строительства. Однако упомянутый закон внес изменения в значительное число федеральных законов, имеющих прямое отношение не только к жилищному строительству, но и к экологической политике, в том числе в законы «Об экологической экспертизе», «Об охране окружающей среды», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ряд других. Фактически поправки к “Градостроительному кодексу” отменили государственную экологическую экспертизу всех объектов, кроме тех, которые планируется организовать на особо охраняемых природных территориях и на континентальном шельфе. Из объектов экологической экспертизы были исключены предпроектная и проектная документация на строительство объектов хозяйственной деятельности, включая такие опасные углеводородные объекты, как химические и нефтехимические предприятия, объекты инфраструктуры, в том числе для транспортировки углеводородного сырья (нефтепроводы, каналы и т.п.). Например, в соответствии с новыми правилами реализация крупнейших инфраструктурных проектов, связанных с глобальной трансформацией природных комплексов на значительных территориях (канал «Евразия» и т.п.), может начаться без комплексной независимой экологической оценки и широкого общественного обсуждения (что возможно только при наличии законодательно закрепленного института

экологической экспертизы) и повлечь за собой катастрофические последствия не только для окружающей среды, но и для населения соответствующих регионов.

Вместо всесторонней комплексной экологической экспертизы с 2007 года подобные проекты проходят в России лишь процедуру согласования, которая заключается в их проверке на соответствие техническим регламентам. При этом большинство регламентов, в том числе устанавливающих экологические нормативы, до сих пор не разработаны. Фактически, это означает, что до принятия указанных технических регламентов (чего может вообще не произойти) в нашей стране вообще не будет существовать никакой оценки предполагаемой хозяйственной деятельности с точки зрения ее экологической безопасности. Изменения процедуры экологической экспертизы коснулись и состава соответствующих комиссий, который был резко ограничен. Сама процедура экспертиз стала более закрытой. В противовес коллегиальности решений в недавнем прошлом важнейшие экологические решения теперь могут приниматься на уровне одного-двух чиновников.

Отсутствие технических регламентов в сочетании со сменой процедур осуществления экспертизы, приведшей к закрытости процесса и потере коллегиальности, лишили в итоге Россию одного из важнейших и наиболее эффективных инструментов предотвращения реализации экологически опасных проектов, каким являлась государственная экологическая экспертиза.⁵⁷

Природоохранные законодательства большинства стран мира (в первую очередь – стран – членов Евросоюза) совершенствуются путем ужесточения норм, касающихся оценки воздействия на окружающую среду, расширения перечня объектов, для которых ее проведение обязательно. Фактический отказ от данного механизма в российском законодательстве является отрицанием общепринятых мировых норм в этой сфере, что может, при определенных обстоятельствах, иметь неблагоприятные международные последствия для России (сказаться на принятии решения о вступлении ее в ВТО, невозможности ратифицировать международную конвенцию по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Экспо 1991), которая требует проведения обязательной экологической оценки последствий строительства целого перечня хозяйственных объектов, включая порты, нефтяные терминалы, трубопроводы и т.п.).

В последнее время появились признаки того, что российская власть осознала необходимость восстановления института экологической экспертизы по крайней мере для наиболее экологически значимых и опасных объектов и разрабатывает соответствующие законопроекты. Однако до сих пор они не приняты и отсутствуют в планах рассмотрения Государственной Думы в ближайшее время.

5. Проблемы аварий и других чрезвычайных ситуаций: правовое регулирование ликвидации последствий

Добыча нефти со дна моря неизбежно сопровождается определенным загрязнением окружающей среды. По российским нормам допускается потеря

⁵⁷ Строительство экологически опасных объектов, проекты которых были освобождены от прохождения процедуры государственной экологической экспертизы, не заставило себя ждать. Речь идет, например, о строительстве опасного химического комбината в Рязанской области.

двух процентов добываемой нефти.⁵⁸ Согласно мировой статистике, на каждый миллион тонн добытой нефти приходится в среднем 131,4 тонн ее потерь. Каспий не только не является в этом отношении исключением, но даже имеет соответствующий показатель потерь нефти выше среднестатистического.⁵⁹ Ранее уже отмечалось, что Казахстан к середине следующего десятилетия сможет добывать в северном Каспии около 60-70 млн. тонн нефти в год, а всего только на шельфе Каспия будет добываться к этому времени приблизительно 110-120 млн. тонн нефти в год. Тем самым ежегодно в акваторию Каспийского моря будет попадать порядка 13-16 тыс. тонн нефти. Это равносильно ежегодной катастрофе нефтетанкера соответствующей грузоподъемности и гибели всего живого в таком полностью замкнутом и уязвимом водоеме, каким является Каспий.

Особые опасения по поводу возникновения чрезвычайных ситуаций и аварийных разливов нефти на Каспии могут вызывать следующие факторы:

- 1) Каспийский регион расположен в зоне высокой сейсмической активности;
- 2) Каспий относительно мелководен, особенно его северная часть;
- 3) Каспий подвержен сильным и частым штормам и замерзает зимой;
- 4) Уровень безопасности действующих в нем танкеров и нефтецистерн относительно низок (используются преимущественно одностенные емкости и, притом, в плохом состоянии). Значительная часть транспортной и иной инфраструктуры сильно изношена;⁶⁰
- 5). Нахождение на территории Каспийского региона ряда политически нестабильных государств вызывает постоянные опасения по поводу возможных террористических акций на нефтепроводах Тенгиз-Новороссийск, Баку-Новороссийск, нефтепроводе БТД и других. В случае реализации особую уязвимость в этом отношении будут представлять транскаспийские нефтепроводы.

История освоения нефтяных богатств Каспия полностью подтверждает высказанные выше опасения. Вот лишь далеко неполный перечень аварий и разливов нефти на северном Каспии и западном Казахстане за последние два десятилетия:

- 1985-86 гг. – Тенгиз (на суше), авария на скважине n 37, сгорело 3,5 млн. т нефти, выпало 900 т сажи; авария ликвидировалась в течение 398 дней. Температура воздуха у устья скважины доходила до 1100°C, земли – 440°C. Радиус заметного влияния этой аварии достигал 300-400 км, т.е. непосредственно затрагивал и акваторию Каспия. В результате, по приблизительным подсчетам, заболело около 50% населения области, погибло около 200 тысяч птиц;⁶¹
- март 2000 г. – буровая «Сункар», разлив нефти;
- апрель 2000 г. – буровая «Сункар», разлив нефти во время испытания скважины на месторождении Восточный Кашаган;

⁵⁸ <http://www.oceaninfo.ru/newsup/page/2001.html>

⁵⁹ "Волга", 14.03.01, N 037, Астрахань

⁶⁰ Порядка 80 процентов нефте- и газотрубопроводов от общей протяженности эксплуатируются в Казахстане без ремонта более 20-30 лет. Крайне медленно ведутся работы по ликвидации затопленных нефтяных скважин. В западном регионе Казахстана их насчитывается 150. До сих пор действуют более 3000 нормативных технических актов, которые приняты еще во времена Советского Союза. Ж. Байтелесов, Пресс-служба Аппарата Мажилиса Парламента РК, 2 июня 2008

⁶¹ Диаров, стр. 9.

- апрель 2001 г. – буровая «Сункар», разлив нефти, выброс сероводорода во время испытания скважины на месторождении Зап. Кашаган;
- май 2001 г. – разлив нефтепродуктов с неизвестного танкера;
- октябрь 2002 г.- крупная катастрофа парома “Меркурий” с двумя тысячами т нефтепродуктов, затонувшем на глубине 300 м в около Баку;⁶²
- 2006 г. - авария на трубопроводе Баку-Супса (вылилось свыше 100 т нефти);
- май 2006 г. – разлив нефти из скважины на месторождении “Прибрежное” (пятно нефти 2 на 10 км)

Следует также отметить, что многие общепринятые в мире технологии сбора нефти при ее разливе не подходят к условиям Каспия. В частности, технология компании “Briggs marine”, субподрядчика многих нефтяных компаний по сбору нефти при ее разливе, не может быть использована на Каспии из-за того, что она не имеет там оборудованного корабля для сбора нефти и может начать переброску соответствующих средств помощи только через 2,5 часа после подачи сигнала о бедствии на этом море. Это не соответствует условиям, например, бакинской нефти, которая является легкой и на ее разлив необходимо реагировать в течение первых трех часов. На Каспии не может быть применена широко используемая в Мексиканском заливе и в Северном море технология ограждения загрязненного участка бумами. Высота волн на Каспии в течение 300 дней в году составляет более одного метра, а использование бумов рассчитано на меньшую высоту волны. На Каспийском море для очистки воды нельзя использовать и химические диспергенты, так как в этом закрытом водоеме процесс самоочищения происходит очень медленно. По этой же причине в нем невозможно применять технологию сжигания нефти на море.

Учитывая трансграничный характер экологических последствий стихийных бедствий и техногенных аварий, связанных с эксплуатацией нефтегазовых ресурсов Каспия, вопросы предотвращения, сокращения и ликвидации их последствий должно регулировать соответствующее международное законодательство. Например, Тегеранская рамочная конвенция по защите морской среды, заключенная между всеми прикаспийскими странами, подразумевает, что должен быть единый план ликвидации аварий с разливом нефти для всего Каспийского моря с участием всех прибрежных государств. Но до сих пор этот план даже не разработан. Из-за отсутствия необходимых договоренностей между прикаспийскими странами, в настоящее время эту функцию выполняет лишь национальное законодательство этих стран, в том числе России и Казахстана.

После ряда крупных аварий с нефтетанкерами законодательство развитых стран мира пошло на серьезное ужесточение стандартов освоения и транспортировки углеводородного сырья. Важнейшим новшеством в этой области стало введение обязательного страхования соответствующих рисков и образование специального фонда – источника финансирования всех затрат, связанных с обеспечением готовности к реагированию на возможные разливы нефти. Средства в этот фонд стали аккумулироваться из отчислений потенциальных виновников разливов нефти. Для примера, отчисления в такого рода фонды, созданные в США и Финляндии, составляют около 50 центов за тонну обрабатываемой в порту нефти. Эти фонды сформированы во исполнение

⁶² <http://www.bank-monitor.ru/data/2003.HTM/FEB.HTM>; Cs009212

соответствующих законов о нефтяных загрязнениях. Например, после катастрофы с танкером “Эксон Вальдес” в США был принят закон “Oil pollution act-90”, согласно которому владелец танкера вносит сумму порядка \$1 млрд. в федеральный страховой фонд для ликвидации последствий возможной аварии. Запрещено было также использование в территориальных водах США однокорпусных танкеров.

В отличие от промышленно развитых стран мира прикаспийские страны не отреагировали должным образом на растущие угрозы разливов нефти в Каспии в связи с началом промышленной добычей и транспортировкой ее в акватории этого водоема. В Казахстане меры по предупреждению и ликвидации аварий, связанных с разливами нефти в ходе промышленного освоения каспийских месторождений нефти, фактически были приняты только на законодательном уровне. Они включают “Национальный план по предупреждению нефтяных разливов и реагированию на них в море и внутренних водоемах РК” и раздел по обеспечению экологической безопасности Каспия в рамках принятой государственной программы освоения казахстанского сектора этого моря.⁶³ Согласно этим документам, основные обязанности, включая соответствующее финансирование, предполагается возложить в этой области на международные нефтегазовые компании, которые должны находиться под контролем соответствующих подразделений Министерства по чрезвычайным ситуациям Казахстана. Требование разработки планов действий на случай разлива нефти и формирования специальных подразделений по борьбе с авариями входит в контракты с иностранными компаниями по освоению казахстанских месторождений на шельфе Каспия. Однако данные о выполнении этих требований не доступны общественности. По мнению казахстанских экологов, планы действий на случай разлива нефти у нефтедобывающих компаний, работающих на Каспии, не предусматривают достаточно эффективных мер. Так, в случае разлива нефти третьего уровня (более 250 тонн) Agip КСО планирует транспортировку необходимого оборудования из Англии, что займет очень значительное время – около суток. За это время может быть нанесен значительный ущерб акватории Каспийского моря.

Недостатки подготовленности к аварийным разливам нефти ТНК, работающим на казахстанском шельфе Каспия, никак не компенсируются усилиями государства в данной области. В стране до сих пор отсутствует государственная специализированная морская аварийно-спасательная служба, которая должна выполнять функции «скорой помощи» с целью быстрой локализации и ликвидации нефтяных разливов. Хотя опытно-промышленное освоение месторождения Кашаган идет полным ходом и обсуждается проект перехода к промышленному освоению этого месторождения, даже не начато строительство уже давно запланированной в районе поселка Дамба, в 22 км от г. Актау северо-каспийской базы реагирования (СКБР) на разливы нефти. К началу добычи нефти на месторождении Кашаган эта база должна обеспечить “Agip КСО” и других операторов, ведущих морские нефтяные операции в северной части казахстанского сектора Каспийского моря, услугами по быстрой ликвидации возможных аварий. Разработка проектной документации на строительство базы ведется за счет средств компании “Agip КСО”. Согласно проекту, СКБР включает в

⁶³ Каспийское информационное агентство, 14.07.2003

себя центр реагирования на разлив нефти, службу экологического и метеорологического наблюдения, материально-техническую базу снабжения. Стоимость проекта оценивается приблизительно в \$40 млн.

В России общий порядок регулирования чрезвычайных ситуаций, включая аварии, связанные с освоением углеводородных ресурсов на морях, определяется законом “О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера”. Его исполнение возложено на Министерство по чрезвычайным ситуациям. На основе этого закона издано Постановление правительства РФ от 5 ноября 1995 г. о создании единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, составной частью которой является подсистема экологической безопасности, направленная на предупреждение, предотвращение и ликвидацию экологических последствий чрезвычайных ситуаций, а также на оценку и снижение ущерба окружающей среде и природным ресурсам.

Случаи нефтяных разливов попадают также под специальное правовое регулирование в виде Постановления правительства РФ от 21 августа 2000 г. “О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов”. К числу таких мер относятся прогнозирование разливов, обеспечение готовности сил реагирования, организация управления действиями, оповещение, обеспечение безопасности населения. Планы подобных мероприятий для морей разрабатываются государственной морской аварийной и спасательно-координационной службой при Министерстве транспорта России. Организации, осуществляющие добычу, транспортировку, переработку и хранение нефти и нефтепродуктов, также обязаны разрабатывать такого рода планы. Координация действий аварийно-спасательных служб возложена на Межведомственную морскую координационную комиссию по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на море и водных бассейнах России при МЧС.

На всех морских акваториях России, включая Каспий, вне оперативных зон ответственности организаций-ресурсопользователей, несение аварийно-спасательной службы выполняется силами и средствами государственных бассейновых аварийно-спасательных управлений (БАСУ), созданных еще в середине 80-х годов прошлого века. В свое время БАСУ были оснащены специальными техническими средствами для борьбы с разливами нефти. Однако в последние годы в России значительный рост объемов морских перевозок нефти и начало ее добычи на морском шельфе происходили на фоне крайне недостаточного финансирования государством решения возникающих в связи с этим проблем реагирования на аварийные разливы. В результате соответствующая служба на Каспии до сих пор не располагает необходимыми штатом сотрудников и техническими средствами (специализированными судами, заградительными устройствами, береговыми емкостями для собранной нефти и т.п.). Из имеющихся способов борьбы с аварийными разливами нефти в море в России наибольшее применение находит пока лишь самый простой, но далеко не самый эффективный – механический сбор нефти с морской поверхности.

Что касается организаций, осуществляющих добычу, переработку, транспортировку и хранение нефти и нефтепродуктов во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации, то согласно закону РФ от 21 июля 1997 г. “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”, для объекта подобного рода в обязательном порядке разрабатывается

Декларация промышленной безопасности. Она должна содержать расчет рисков нефтяных аварий и связанных с ними угроз, оценку потенциальных ущербов для населения и окружающей среды, а также План предупреждения и ликвидации последствий аварий с указанием выделенных под него ресурсов. Согласно указанному закону, План разрабатывается, утверждается и реализуется до начала работы самого объекта. Аварийно-спасательные работы в зонах ответственности организаций осуществляются их собственными или профессиональными формированиями на основе договора на возмездное оказание услуг. Например, ЛУКОЙЛ создал специальное подразделение, предназначенное проводить аварийно-спасательные работы с использованием спецтехники. По данным, предоставленным этой компанией, ее специалисты разработали модель ситуаций с аварийными разливами нефти в ходе операций по добыче нефти в зоне ответственности Лукойла на северном Каспии, а также систему их ликвидации и контроля. Ими подготовлены расчеты поведения пятен нефти и нефтепродуктов в море в различных условиях. В стадии завершения находится программа для диспетчерской службы оперативного контроля компании. С ее помощью можно будет увидеть, где предстоит убирать нефтяное пятно и оценить параметры каждого конкретного разлива.

Кроме того, по данным ЛУКОЙЛ'а, все его работы на Каспии застрахованы на случай серьезных аварий. Общая сумма "страховки" составляет несколько сотен миллионов долларов, что, по мнению компании, вполне достаточно и для финансирования работ по ликвидации разливов, и для того, чтобы покрыть нанесенный ущерб.⁶⁴ Оценить достоверность предоставленных Лукойл'ом данных невозможно в силу закрытости информации.

Неразвитость правовых основ регулирования ситуаций, связанных с разливами нефти в Каспии, усугубляется недостаточным уровнем соблюдения имеющихся правовых норм и в России, и в Казахстане. Так, весьма частым правонарушением является отсрочка осмотра места происшествия, визуальная, без применения специальных технических средств (даже при их наличии) оценка степени загрязнения морской среды, что не позволяет точно определить реальный объем разлившейся нефти, ничтожная величина штрафов по сравнению с реально нанесенным ущербом. Все это говорит о неэффективно работающем механизме ликвидации последствий утечек нефти в обеих странах. Например, разлив нефти при заполнении азербайджанского танкера "Ислам Сапарли" в порту Актау (Казахстан) 21 декабря 2001 г. составил около 3 т нефти вместо зафиксированных 5-6 литров при смехотворном для такого уровня утечки штрафе в 50 тыс. тенге (или \$ 357).⁶⁵

Несовершенство национального экологического законодательства в области реагирования на чрезвычайные ситуации в ходе освоения углеводородных ресурсов Каспия усиливается отсутствием в прикаспийских странах должного уровня экологического мониторинга на море. Например, Россия после распада СССР почти полностью потеряла суда и соответствующее оборудование на Каспии. Поэтому практически невозможно проверить достоверность данных экологического мониторинга, осуществляемого самой компанией ЛУКОЙЛ. По информации этой компании, она проводит экологический мониторинг как на Каспии, так и на прилегающих к нему территориях. Весной и

⁶⁴ "Нефтегазовая вертикаль", 2002

⁶⁵ Express-K, N 21, 02.02.2002.

осенью, как минимум, две экспедиции компании обследуют 1,5 тысячи наблюдательных станций. Это якобы позволяет достаточно достоверно оценивать фоновое загрязнение, превышающее существующие нормы, и отслеживать загрязнение, которое вносится работами самой компании. За пять лет работы ЛУКОЙЛ'а на Каспии, по данным компании, содержание загрязняющих веществ в морской воде не выходило за пределы нормативов. По результатам мониторинга экологических последствий функционирования первой разведочной скважины ЛУКОЙЛ выпустил отчет, где изложены данные, полученные в период подготовительных работ, в процессе бурения и через год после ликвидации этой скважины. Такой же отчет компания предполагает выпускать по каждой следующей скважине.

Итак, и Россия, и Казахстан страдают неподготовленностью к возможным авариям, связанным с разливом нефти в ходе полномасштабного освоения углеводородных ресурсов Каспия. Участие государства в этой области крайне ограничено в России и практически отсутствует в Казахстане, а соответствующие обязательства частных компаний, осваивающих углеводородные богатства Каспия в этих странах, не доступны общественности либо явно не отвечают экологическим требованиям, выдвигаемым спецификой уникальной экосистемы Каспия.

В целом бурное развитие нефтегазового сектора Казахстана и России в акватории Каспийского моря происходит на фоне их явно недостаточной подготовленности в отношении регулирования экологических последствий подобного развития. По ряду позиций новое природоохранное законодательство этих стран встало на защиту не Каспия, а совсем иных, чисто политических и экономических интересов их правящих элит. Это нашло выражение в принятии правительством Казахстана постановлений, разрешающих разведку и добычу нефтегазовых ресурсов в заповедной зоне Каспия. Аналогичные шаги позднее были предприняты и Россией. Последняя демонстрировала в прошедшее десятилетие свертывание экологической политики, ставшей мешать безудержной эксплуатации ее природных богатств, которая окончательно превратила нашу страну в сырьевой придаток богатого Запада. В России было резко ограничено применение такого важнейшего инструмента предотвращения неблагоприятного воздействия человеческой деятельности на окружающую среду, как государственная экологическая экспертиза. В то же время на законодательном уровне не получило развитие нормирование “нулевых сбросов”, декларируемых крупнейшей российской компанией “Лукойл”, начавшей промышленное освоение углеводородных ресурсов Каспия. Годами разрабатываются или остаются на рассмотрении российских законодательных органов законопроекты и поправки к уже существующим законам, необходимые для спасения уникальной экосистемы Каспийского моря (например, страхование ответственности за загрязнение водоемов нефтью, по управлению прибрежными зонами, трубопроводами, введение уголовной ответственности за браконьерство и т.п.).

В отличие от России, Казахстан демонстрировал в последние годы процесс бурного природоохранного законотворчества. Однако очень часто оно носит декоративный характер, нацеленный на придание действиям руководства этой страны “цивилизованного” имиджа перед лицом ее западных партнеров по нефтебизнесу. Одновременно бессистемное использование или принятие в обеих странах разрозненных национальных экологических законов, подзаконных актов, норм зачастую создает лишь правовой хаос и делает неэффективным

экологическое регулирование нефтедобывающей деятельности на Каспии. В то же время характерное для России и Казахстана отставание в развитии системы правового регулирования второго и более низкого уровня (подзаконных актов, методик оценки наносимого ущерба и т.п.), а также полное отсутствие различного рода специфических стандартов и норм, учитывающих природные особенности полностью закрытого и экологически уязвимого Каспия, являются тормозом функционирования всего механизма регулирования экологических последствий нефтегазовой деятельности в этом водоеме.

В то же время механизмы экологического регулирования России и Казахстана продолжают страдать от недостатков и ошибок, которые достались им в наследство с советских времен и которые они не смогли преодолеть. До сих пор в обеих странах с некоторыми различиями сохраняются крайне неэффективные и сверхзатратные механизмы экологического регулирования в виде платежей за разрешенные загрязнения и т.п.

Россия и Казахстан отличаются также неподготовленностью к возможным авариям, связанным с разливом нефти в ходе полномасштабного освоения углеводородных ресурсов Каспия. Участие государства в этой области крайне ограничено в России и практически отсутствует в Казахстане, а обязательства компаний, осваивающих углеводородные богатства Каспия в этих странах, в отношении их готовности к предотвращению и ликвидации последствий аварий с разливом нефти не доступны общественности либо явно не отвечают экологическим требованиям, выдвигаемым спецификой уникальной экосистемы Каспия.

III. Вопросы международного сотрудничества по защите экосистемы Каспия от ущерба, наносимого при добыче и транспортировке углеводородов

1. История международного природоохранного сотрудничества на Каспии

Полная замкнутость Каспийского моря и особая уязвимость его экосистемы "обрекли" прибрежные государства решать экологические проблемы этого международного водоема на совместной основе. После распада СССР и образования новых независимых государств их главы подписали 21 декабря 1991 г. Алма-Атинскую Декларацию, ставшую основополагающим документом о сотрудничестве стран-членов СНГ и гарантирующим выполнение этими государствами международных обязательств, вытекающих из договоров и соглашений бывшего СССР. Тем самым был подтвержден статус Каспийского моря как водоема, на который распространяются исключительные права его прибрежных государств, то есть субъектов распавшегося СССР и Исламской Республики Иран.

В соответствии с этой декларацией в октябре 1992 г. в Тегеране представители прикаспийских государств пришли к соглашению о необходимости создания Организации по сотрудничеству прикаспийских стран и скорейшего формирования ряда комитетов: по изучению колебания уровня моря, по охране окружающей среды, по сохранению и использованию биоресурсов, по правовому

статусу, по судоходству, по научным проблемам. Проект соответствующего Договора о сотрудничестве, подготовленный Ираном, строился на принципах совместного использования Каспия на основе суверенного равенства и учета прав и интересов всех прикаспийских государств. Принятие решений в рамках будущей Организации по сотрудничеству прикаспийских государств предполагалось осуществлять на основе консенсуса государств-членов и подразумевало отказ от односторонних действий отдельных государств.

Итогом Совещания глав правительств прикаспийских государств, проведенного в октябре 1993 г. в Астрахани, стало определение в Коммюнике основных направлений совместной деятельности по решению проблем Каспийского моря, в частности, его эколого-ресурсных проблем. Эти положения затем были развиты в Декларации о сотрудничестве в области охраны окружающей среды, принятой в Алма-Ате в мае 1994 г. на Совещании представителей Азербайджана, Казахстана, Ирана и России.

На Совещании в Москве в октябре 1994 г. текст Договора о региональном сотрудничестве на Каспии был практически согласован, но не принят из-за позиции Азербайджана, который обусловил свое участие в той или иной сфере сотрудничества, в том числе природоохранной, требованием раздела Каспия. Позицию Азербайджана вскоре поддержал и Казахстан.

Параллельно с подготовкой Договора о региональном сотрудничестве шел процесс формирования природоохранного сотрудничества, выразившийся в выработке проектов соглашений и договоров по следующим направлениям: Соглашение о сохранении и использовании биоресурсов Каспия; Соглашение по изучению и освоению минеральных ресурсов Каспийского моря (1994 г.); Договор о разведке и разработке дна Каспийского моря и его минеральных ресурсов (1994 г.); Соглашение по защите Каспийского моря от загрязнения (1994 г.); Соглашение о сотрудничестве прикаспийских государств в области гидрометеорологии и мониторинга природной среды Каспийского моря (1997 г.); Соглашение о сотрудничестве в области изучения водного режима и защиты прибрежной зоны Каспийского моря и ряд др. Перечисленные документы так и остались на стадии проектов из-за несогласия Азербайджана и Казахстана отказаться от требования раздела Каспийского моря.

Общей особенностью этих проектов было установление согласованных норм и правил природопользования и охраны окружающей среды в отношении части моря “общего пользования” прибрежными государствами. В проекте Соглашения о сотрудничестве прикаспийских государств в области гидрометеорологии и мониторинга природной среды Каспийского моря, кроме того, заложенные принципы сотрудничества предусматривали равноправие и сбалансированность вклада всех прикаспийских государств при осуществлении любых проектов по тематике Соглашения. Это соответствовало интересам России, поскольку именно она владела основным научным и информационным потенциалом по каспийской тематике, который на основе этих принципов мог бы быть эффективно использован.

Таким образом, процесс формирования каспийского регионального сотрудничества, в том числе экологического, был “закупорен” несогласованностью позиций прибрежных стран относительно определения юридического статуса моря. Влияние вопроса международно-правового статуса Каспия на возможности международного сотрудничества по спасению его уникальной экосистемы рассмотрены в следующем параграфе.

2. Экологические проблемы в документах о международно-правовом статусе Каспия: анализ новых реалий

Экологические последствия нефтегазовой деятельности на дне Каспия самым непосредственным образом связаны с решением вопроса о его международно-правовом статусе. Исторически формирование международно-правового статуса Каспия складывалось под воздействием дуализма его физико-географических характеристик и его изменчивой роли в мировой политике. Две прикаспийские страны – Россия и Персия - определяли его статус с начала 19 века. Крупными вехами в истории становления статуса Каспия стали Гюлистанский мирный договор 1813 года и заменивший его Туркманчанский мирный договор 1828 года, подтвердившие свободу плавания торговых судов и установившие исключительное право России иметь на Каспии военный флот.

Действующий ныне статус был определен равноправными договорами СССР и Ирана. Договор 1921 года устанавливал, что обе стороны пользуются правом свободного плавания под своим флагом. Конвенция между СССР и Персией о поселении, торговле и мореплавании от 1931 года зафиксировала принадлежность Каспия только двум этим государствам. В статье 16 Конвенции говорится, что “ на всем протяжении Каспийского моря могут находиться только суда, принадлежащие СССР и Персии.”⁶⁶

Оба договора исходили из однородности и единства статуса всего морского пространства Каспия. Стороны лишь установили особые рыболовные зоны, распространяющиеся на их прибрежные воды в пределах 10 морских миль.

Договор о торговле и мореплавании между СССР и Ираном 1940 года подтвердил уже обозначенный статус Каспия. В нем, среди прочего говорится, что на всем протяжении Каспийского моря “могут находиться только суда, принадлежащие СССР и Ирану, а также гражданам, торговым и транспортным организациям, плавающим под флагами этих стран”.

В целях охраны государственной границы в СССР в одностороннем порядке предпринимались внутриведомственные попытки установления “условной” линии раздела Каспия с Ираном. Однако эти попытки не были подкреплены ни решением правительства СССР, ни тем более международным соглашением СССР с Ираном.

При демаркации советско-иранской границы в 1956-1957 годы вопрос о разграничении территориальных вод в Каспии не вставал, что еще раз подтверждает тот факт, что морские границы на Каспии не существовали.

После распада СССР статус Каспия как закрытого (в правовом смысле) внутриконтинентального моря, установленный его прибрежными государствами и признанный международным сообществом, не изменился и не мог измениться. Международные обязательства по договорам СССР и Ирана, установившим статус Каспия, сохраняют силу и для России как продолжателя личности СССР, и для новообразованных прикаспийских государств-правопреемников СССР. Поскольку эти государства в качестве правопреемников СССР ссылаются на

⁶⁶ Барсегов Ю.Г. Каспий в международном праве и мировой политике. М., 1998, стр.5

преемственность территориальных прав, то они должны признать и юридическую действительность актов, которыми создан статус Каспия и основанные на нем права и обязанности.

Кроме того, согласно Алма-Атинской Декларации декабря 1991 года “государства-участники Содружества гарантируют ... выполнение международных обязательств, вытекающих из договоров и соглашений бывшего СССР”. Известно, что декларация может носить обязательный характер в зависимости от ее содержания. Так, Алма-Атинская Декларация содержит положения, обязательные для подписавших ее государств. В заявлении от 30 ноября 2001 года на саммите стран СНГ отмечалось, что в ней, среди прочего, были урегулированы вопросы правопреемства, то есть отношения к ранее принятым международным договорам.

Несмотря на отсутствие международно-правовых оснований, правящие круги стран Запада, прежде всего США, и новых прикаспийских республик предприняли шквал нападков на существующий статус Каспия с целью его изменения в угоду собственным интересам. К ним присоединилась и часть политической элиты самой России, заинтересованной в превращении традиционно “рыбного” Каспия в “нефтяной” и открытия этого исторически закрытого для Запада региона.

Считая лишенным каких-либо международно-правовых оснований отрицание существующего статуса Каспия, следует, однако, принять во внимание следующие соображения. Во-первых, со времени принятия договоров 1921 и 1940 годов, определивших статус Каспия, в каспийском регионе в результате распада СССР и возникновения трех новых прикаспийских государств произошло кардинальное изменение политической обстановки. Кроме того, резко обострились некоторые старые региональные проблемы (такие как браконьерство, экологический кризис и др.) и сформировался целый пакет совершенно новых, связанных с недавно возникшими направлениями использования ресурсов Каспия (например, с масштабной добычей углеводородов с его дна) проблемы. Между тем перечисленные выше статусоформирующие договоры по Каспию не включали вопросы недропользования и природоохранной деятельности на Каспии. Все это вызвало необходимость преодоления новых международно-правовых коллизий, для чего потребовались дополнение существующего статуса новыми элементами или даже внесение в него определенных изменений.

Вместе с тем с международно-правовой точки зрения исторически сложившийся статус Каспия не может быть изменен односторонними действиями отдельных прикаспийских государств. Для его изменения необходимо согласие всех прибрежных государств Каспия, и пока оно не достигнуто, нынешний статус полностью сохраняет свою силу.

Кроме того, вопрос соблюдения существующего правопорядка в отношении морских пространств общего пользования каким является Каспий для его прибрежных государств не является уникальным для международной практики в ситуациях, когда на карте мира появляются новые государства, заинтересованные в изменении принятого до их появления правопорядка, который они не в праве в одностороннем порядке изменить, не нарушив мира и стабильности в регионе.

Поэтому статус Каспия, как и других пространств общего пользования, может быть изменен только в рамках международного права, то есть на основе согласия всех прибрежных государств, как тех, которые устанавливали этот статус

– России и Ирана, так и новых государств, бывших республик СССР, от имени которых этот статус принимался.

Кардинальное изменение геополитической ситуации вокруг Каспия с распадом СССР и появлением новых прикаспийских государств сопровождалось все возрастающим валом нарушений существующего статуса этого уникального водоема в ходе использования его ресурсов. Однако объектом начавшихся переговоров между заинтересованными сторонами этот процесс стал лишь где-то с середины 90-х годов.

Первый саммит глав прикаспийских государств, где обсуждалась проблема статуса Каспия, состоялся только в 2002 году в Ашхабаде. Однако никаких договоренностей по указанному вопросу достичь не удалось, и односторонние действия по изменению существующего статуса в угоду собственным интересам со стороны отдельных прикаспийских стран продолжались.

Второй саммит прикаспийских государств состоялся в Тегеране лишь в октябре 2007 года. Итоги саммита 2007 года, зафиксированные в Декларации, оказались весьма неоднозначны.

С одной стороны, лидерам прикаспийских государств наконец удалось прийти к выработке общих позиций по ряду важных с точки зрения статуса Каспия вопросов. Прежде всего стороны заявили (п.8), что разработка всеобъемлющего правового статуса Каспийского моря и скорейшее заключение в этих целях Конвенции о правовом статусе Каспийского моря являются важнейшей задачей. Ими была подчеркнута важность принятия соответствующей Конвенции, которая “должна регулировать вопросы осуществления юрисдикции прикаспийских государств на основе уважения их суверенных прав в Каспийском море, включая принципы и нормы, регулирующие охрану природной среды и рациональное природопользование, в том числе использование биологических ресурсов Каспия и минеральных ресурсов его дна и недр, судоходства, а также иные вопросы, касающиеся деятельности на Каспийском море” (п.8). Кроме того, в п. 6 Декларации было заявлено, что “всеобъемлющий правовой статус Каспийского моря будет определяться Конвенцией о правовом статусе Каспийского моря в качестве базового документа, принятие которого возможно только на основе общего согласия прибрежных государств”.

Далее стороны договорились установить свод некоторых принципов поведения прикаспийских государств в отношении третьих стран в области использования Каспия и его ресурсов. В пункте 5 Декларации было четко заявлено, что только прибрежные государства обладают суверенными правами в отношении Каспийского моря и его ресурсов. В этом отношении, возможно, впервые прикаспийские государства сообща отвергли многолетние попытки правящих кругов Запада, прежде всего США, объявить энергоресурсы Каспия общемировым наследием, а по сути - достоянием их нефтегазовых ТНК, а не достоянием только его прибрежных стран.

Лидерам прикаспийских стран удалось прийти к “общему знаменателю” и в отношении недопустимости использования морских пространств Каспия судами неприбрежных стран, к чему неустанно призывают правящие круги Запада, требующие свободы судоходства на Каспии для всех стран, включая неприбрежные. В пункте 7 Декларации четко заявлено, что Стороны согласны в том, что до определения нового правового статуса Каспийского моря в его акватории должны действовать согласованные на основе реализации их

суверенных прав режимы судоходства, рыболовства и плавания судов исключительно под флагами прикаспийских стран.

В Декларации также говорится, что прикаспийские страны «ни при каких обстоятельствах не позволят использовать свои территории другим государствам для совершения агрессии и других военных действий против любой из сторон». Тем самым единогласно прикаспийские страны отвергли возможность военноморского присутствия на Каспии НАТО, США, Турции, нацеленного на свержение негодных им режимов в этом регионе. В условиях нынешнего обострения отношений между США и Ираном прикаспийские страны продемонстрировали свое негативное отношение к расширению американского влияния в регионе, в том числе за счет создания временных или постоянных военных баз, сегодня нацеленных на Иран, а завтра – на любое другое прикаспийское государство.

С точки зрения международного права, общность позиции прикаспийских стран относительно недопустимости военного вмешательства третьих сил в регионе Каспийского моря – это успех сторонников сохранения закрытого в юридическом отношении статуса Каспия. В политическом плане – это определенный успех России и Ирана, уверенно обозначивших в ходе встречи тот факт, что они считают бассейн Каспийского моря зоной своих жизненных интересов и не допустят военного присутствия внерегиональных государств. Остальным прикаспийским государствам отныне придется согласовывать свою политику в этом вопросе с учетом интересов всех прикаспийских государств, включая Россию и Иран. Подтверждение существующего статуса Каспия как закрытого водоема отвечает интересам политической и военной безопасности России и других прикаспийских государств, поскольку может способствовать предотвращению противостояния исторически противоборствующих государств (Азербайджана при поддержке Турции и США, с одной стороны, и России и Ирана, с другой).

Согласование ряда позиций прикаспийских стран по поводу статуса Каспия, касающихся в основном использования водоема и его ресурсов внерегиональными странами, не отменяет сохраняющихся острых противоречий между участниками выработки нового статуса Каспия по другим вопросам. Прежде всего это относится к вопросу сохранения Каспия как пространства общего пользования. Взгляды прикаспийских государств в этой области остаются весьма различны.

Формулировки Декларации второго саммита прикаспийских государств относительно того, как будет разделен Каспий, крайне расплывчаты и неконкретны. Это говорит о продолжении серьезных расхождений в позициях прикаспийских стран по вопросам раздела Каспия. Как известно, наиболее рьяным сторонником раздела Каспия был Азербайджан, связывающий с этим возможность быстрого освоения углеводородных месторождений каспийских недр с помощью западного капитала с целью укрепления своей независимости и осуществления своих национальных планов по возвращению Карабаха.

Россия и Иран, наоборот, с самого начала дискуссий, развернувшихся по поводу статуса Каспия, выступали за сохранение положений договора 1940 года между СССР и Ираном об отсутствии каких-либо разделительных линий на дне и акватории этого уникального водоема (за исключением прибрежных рыболовных зон). Однако и политика России в отношении раздела Каспия в 90-е годы прошлого века отличалась неоднозначностью. С одной стороны, 6 октября 1994 года Россия распространила в ООН документ под названием «Позиция

Российской Федерации по юридическому статусу Каспийского моря". В нем Россия настаивала на том, что положения договоров СССР с Ираном от 1921 и 1940 годов должны соблюдаться всеми новоявленными прикаспийскими государствами. Там же говорилось, что при любых изменениях статуса Каспия, которые должны осуществляться только при общем согласии всех прибрежных государств, следует учесть, что Каспий не является частью Мирового океана, а потому к нему неприменимы Конвенция по морскому праву 1982 года и соответствующие нормы в виде выделения территориального моря, экономических зон и континентального шельфа и т.п.

С другой стороны, Россия не выразила протеста против односторонних действий Азербайджана и ряда других прикаспийских стран по разделу Каспия, несогласованного с другими прикаспийскими странами, заключения контрактов с иностранными компаниями по разведке и добыче минеральных ресурсов Каспия, принятия отдельными прикаспийскими странами национального законодательства, закрепляющего нелегитимный с международно-правовой точки зрения акт захвата пространств общего пользования, каковым является Каспий. Разброд и шатания в верхах российского руководства в 90-е годы прошлого века в совокупности с давлением мощнейшего нефтяного лобби привели к тому, что от молчаливого попустительства Россия перешла к официальному признанию и фактически к собственному участию в разделе Каспия.

В 1998 году Россия выступила с компромиссным предложением о разграничении дна Каспийского моря между сопредельными и противоположащими прикаспийскими государствами по модифицированной срединной линии в целях осуществления суверенных прав на недропользование при сохранении в общем пользовании водного пространства, обеспечении свободы судоходства, согласованных норм рыболовства и защиты окружающей среды. Этот принцип стал называться "дно делим, вода общая".

Вместе с тем получить согласие всех прибрежных государств по поводу принципов деления дна Каспия пока не удалось. Договоренности по этому вопросу достигнуты только между тремя участниками переговоров по разделу каспийского дна – Казахстаном, Россией и Азербайджаном. Эти страны, как известно, уже подписали соответствующие межгосударственные соглашения. Однако Иран и Туркменистан не согласны с реализованными на практике принципами раздела дна Каспия. В итоге в соответствии с действующим статусом Каспия отсутствие одобрения принятого решения всеми заинтересованными сторонами может квалифицировать произведенный раздел дна Каспия как нелегитимный, односторонний захват территорий. Понятно, что пока камнем преткновения был и остается дележ нефтегазовых месторождений, хотя в будущем объектами споров могут стать и другие обнаруженные в недрах Каспия минеральные ресурсы, участки дна водоема, которые могут потребоваться для прокладки систем транспортировки добытых ресурсов, коммуникаций, а также квоты на уловы стремительно убывающих ресурсов рыбы, - споры по поводу раздела дна Каспия не прекратятся. Соответственно сроки достижения договоренностей между прибрежными государствами по поводу принятия нового статуса Каспия кажутся весьма неопределенными и могут крайне затянуться из-за перечисленных созревших и потенциально возможных в будущем новых разногласий.

В 2003 г. Москва, Астана и Баку подписали трехстороннее соглашение, разделив 64% акватории Каспийского моря. В итоге Казахстану досталось 27%,

России -19%, Азербайджану — 18% площади акватории Каспия. Ирану же участники «северного соглашения» готовы отдать только ту часть акватории, которая принадлежала ему до развала СССР — 14%. Тегеран, который традиционно выступал против какого-либо раздела Каспия и заключения соответствующих двусторонних соглашений занимает теперь двойственную позицию. С одной стороны, он является сторонником сохранения Каспия как пространства общего пользования с равным доступом всех прибрежных стран этого международного водоема к ресурсам его дна. В то же время Иран не отказывается и от варианта раздела дна Каспия. Однако он претендует на равную со всеми другими прикаспийскими государствами долю каспийского дна (20%) и настаивает на переносе границы на 80 км севернее от так называемой линии Астара–Иранская–Гасан–Кули (Туркмения), по которой прежде проходила “условная” линия раздела Каспия с Ираном. В этом случае Иран сможет претендовать на нефтяные месторождения Алов, Араз, Шарг. В вопросах раздела дна Каспия Иран получил поддержку Туркмении, которую «северная коалиция» тоже проигнорировала при заключении сепаратного соглашения. Ашхабад, свою очередь, оспаривает у Баку право на месторождение Шарг (в официальных документах Ашхабада он имеет туркменское название Алтын – Асыр) и на месторождения Чираг и Азери (по-туркменски – Осман и Хазар). При этом в Ашхабаде опасаются, что Иран выдвинет претензии на туркменские запасы газа.

В настоящее время позиция России ориентируется на то, чтобы Каспий в значительной части оставался в общем пользовании, а не был бы сплошь покрыт государственными границами, секторами и исключительными зонами.⁶⁷ Россия выступает за то, чтобы у каждого государства была своя зона национальной юрисдикции шириной до 15 миль, которая должна совмещать функции прибрежной и экономической зон. В ее пределах страна сможет осуществлять пограничный, таможенный, санитарный и прочие виды контроля и обладать исключительными правами на рыболовство.

Однако с такой позицией России по разделу акватории Каспия многие не согласны. Казахстан предлагает в соответствии с национальными границами стран определить 12-мильную внутреннюю зону для каждой из прикаспийских стран, а также 25-мильную экономическую зону, оставив остальное пространство общим. Здесь, в открытом море, страны могут иметь право на свободное плавание и вылов рыбы по справедливым квотам. Азербайджан по – прежнему настаивает на разделе всего Каспия на равные 20-процентные части, которые должны стать продолжением национальной территории каждой из прикаспийских стран.

Наличие серьезных разногласий прикаспийских стран в отношении “горизонтального” деления акватории Каспия камуфлируется крайне неопределенными и расплывчатыми формулировками Декларации второго каспийского саммита по указанному вопросу. В п.10 говорится, что “Стороны условились продолжить согласование вопроса об установлении в акватории Каспийского моря зон согласованной ширины и общего водного пространства, а также соответствующих им правовых режимов.” Надо понимать, что “установление зон” означает зоны функциональной (ресурсной) юрисдикции (хотя

⁶⁷ В иранской столице завершился второй саммит прикаспийских государств. Эхо Москвы, 16.10.2007

уточнения, какие зоны предполагается выделить – рыболовные, территориальные, экономические⁶⁸ и т.п., отсутствуют).

С разделением недр Каспия ситуация обстоит также крайне непросто. В п. 9 итоговой Декларации второго каспийского саммита говорится, что окончательное согласование всеми прикаспийскими государствами вопросов, связанных с разграничением дна Каспийского моря в целях недропользования будет осуществляться с учетом их суверенных прав и при уважении законных интересов друг друга⁶⁸. Однако в действительности до сих пор раздел каспийского дна происходил исключительно на двухсторонней основе и в явном противоречии с указанными в Декларации принципами. В результате в северной части Каспия Россия, Казахстан и Азербайджан уже давно на двусторонней основе определили границу своих секторов каспийского дна и ведут добычу ресурсов. Российское руководство полагает, что и по южному Каспию заинтересованные стороны найдут сбалансированное и взаимоприемлемое решение. При этом оно считает, что для заключения соглашения о разграничении дна в целях недропользования можно и не дожидаться выработки конвенции о правовом статусе, а достаточно задействовать пятисторонний формат.

Тем не менее, Иран и Туркменистан не согласны с разделом Каспия в его северной части и требуют пересмотра линий границ на дне, установленных без их согласия. И этот "территориальный" конфликт является большой помехой для принятия общих каспийских правил игры, в том числе и в области защиты от уничтожения уникальной экосистемы Каспийского моря.

В Декларации второго прикаспийского саммита нашла отражение и проблема взаимосвязи статуса Каспия с проблемой обеспечения экологической безопасности этого водоема. В этой связи Стороны отметили, что "продолжат формирование в приоритетном порядке необходимой договорно-правовой базы регионального природоохранного сотрудничества на основе Конвенции о правовом статусе Каспийского моря".

Богатство Каспийского моря энергетическими ресурсами накладывает на "пятерку" и определенные обязательства, связанные с экологией. В Декларации (п.11) Стороны признают, что состояние природной среды Каспийского моря, его осетровой популяции, требует принятия незамедлительных совместных усилий для предотвращения нежелательных экологических последствий.

Позиция России состоит в том, что экологическая безопасность должна стать мерилом безопасности всех проектов на Каспии, особенно в сфере освоения и транспортировки энергоресурсов. Вопрос этот достаточно сложный, учитывая существующие проекты по прокладке транскаспийских трубопроводов (например, проект нефтепровода с восточного побережья Каспия к побережью Азербайджана для транспортировки казахстанской нефти через нефтепровод БТД и др.). Россия в этих проектах не участвует, и, конечно, ей не выгодны маршруты, которые могут пойти в обход ее территории. Ее позиция состоит в том, что проекты, способные нанести серьезный ущерб экологической обстановке на всем Каспийском море, не должны и не могут реализовываться без обязательного предварительного обсуждения в рамках "каспийской пятерки" и принятия консенсусных решений в интересах общего Каспия.

Другими словами, прокладка любых труб по дну моря может начинаться только после экологической и сейсмологической экспертизы проектов, одобренной

⁶⁸ Итоговая Декларация Второго саммита прикаспийских государств, Тегеран, 16.10.2007

всеми прикаспийскими государствами. Потенциальные участники этих проектов, в частности Казахстан, такой трактовке сопротивляются и выступают за согласование подобных проектов только между странами, по дну которых проходит труба.

В условиях нерешенности вопроса статуса Каспия Россия пыталась получить возможность тормозить реализацию «обходных» трубопроводных проектов через экологическую составляющую. Однако в совместной Декларации второго прикаспийского саммита отсутствует норма, которая позволяет требовать предварительного согласования между всеми прибрежными странами проектов прокладки газо- и нефтепроводов по дну Каспия, поскольку они влекут за собой очевидные экологические риски.

Итак, по сравнению с итогами прошлого саммита, состоявшегося в 2002 году, участникам второго каспийского саммита удалось сдвинуться с мёртвой точки и прийти к соглашениям по некоторым вопросам. Эти договоренности отражены в итоговой Декларации саммита. Фактически она претендует стать ориентиром в решении некоторых каспийских проблем до завершения выработки и принятия Конвенции о правовом статусе моря. Эти позиции касаются, главным образом, внешнеполитических аспектов проблемы выработки статуса Каспия.

Ключевым пунктом Декларации второго каспийского саммита стало признание суверенитета над Каспийским морем и, соответственно, его ресурсами самих прикаспийских государств. Только их флаги могут быть установлены на судах в Каспийском море, по крайней мере, до подписания итоговой конвенции о правовом статусе Каспийского моря. В Декларации получило отражение намерение всех государств региона поддерживать добрососедские отношения и решать все проблемы исключительно мирным путём.

Однако консенсус по вопросу выработки международно-правового статуса Каспийского моря так и не был достигнут. Принятие окончательной Конвенции о статусе Каспия в очередной раз было отложено. Не были согласованы международно-правовые нормы, соответствующие физико-географическим особенностям Каспия и отвечающие требованиям единого подхода к решению проблем защиты его уникальной и очень хрупкой экосистемы.

3. Критика Каспийской Экологической Программы как инструмента политики нефтегазовых ТНК на Каспии

Несмотря на признание всеми прикаспийскими странами необходимости принятия незамедлительных шагов по решению экологических проблем Каспия, все попытки дальнейшего развития международного сотрудничества в этой области терпели фиаско из-за разногласий по вопросам его статуса, выходящим за рамки непосредственно предмета сотрудничества.

Между тем для сохранения и защиты экосистемы Каспия в большей степени, чем глобальное, необходимо региональное сотрудничество, которое должно учитывать прежде всего специфику этого уникального природного водоема, являющегося одновременно и морем, и озером, и объединять соответствующие усилия всех стран, расположенных в его водосборном бассейне.

Развитие такого рода сотрудничества должно проходить на прочной правовой основе, учитывающей как физико-географические характеристики Каспия, так и особенности международно-правовых отношений, сложившихся между прибрежными государствами в отношении правового статуса и режима использования этого водоема и его природных ресурсов. Между тем глобальные изменения современной геополитической ситуации, имевшие место в конце XX века, предопределили совсем иное направление формирования экологического сотрудничества в области сохранения морской среды Каспия и защиты его экосистемы. Оно развивалось явочным порядком, без опоры на прочный правовой фундамент, который обеспечивал бы его развитие в экологически верном направлении. Материальным воплощением такого рода природоохранного сотрудничества стала Каспийская Экологическая Программа (КЭП).

КЭП была создана в 1998 г. на основе специально разработанной Концепции Экологической программы Каспия как международная межправительственная организация, объединившая все пять прикаспийских государств: Республику Азербайджан, Исламскую Республику Иран, Республику Казахстан, Российскую Федерацию и Туркменистан, поддерживаемая международным сообществом в лице Глобального экологического фонда (ГЭФ), ПРООН, ЮНЕП, ЕС/Тасис и Всемирного банка, а также частным капиталом – нефтегазовыми ТНК. В будущем логично было бы расширить состав участников КЭП, включив в их число Армению и Грузию, большая часть территории которых относится к водосборному бассейну реки Куры, впадающей в Каспий и загрязняющей его стоками этих стран.

Решающую роль в формировании КЭП сыграли распад СССР и образование однополярного мира во главе с США, сопровождавшиеся резкой активизацией вмешательства последних в регионы ранее практически закрытые, но представляющие для них большой интерес. Таким регионом стал прежде всего центрально-азиатский, охватывающий территорию целого ряда государств, входивших в прошлом в состав СССР, либо бывших в зоне его непосредственного влияния, либо недоступных для проникновения США по другим причинам. В структуре интересов США в центрально-азиатском регионе, несомненно, доминируют геостратегические цели, выражающиеся в стремлении к распространению их влияния и контроля над новыми территориями. Весьма отчетливо проявилась также экономическая составляющая интересов США в этом регионе, направленная на вовлечение его природных и человеческих ресурсов в сферу расширения могущества американских ТНК.

Значительные запасы нефти в Каспийском регионе стали удобным предлогом для начавшегося в 90-е гг. прошлого столетия проникновения США и его союзников в прикаспийские страны. Каспийский регион, имеющий значительные запасы углеводородного сырья, был объявлен США "зоной их жизненных интересов", а нефть явилась удобным инструментом подогревания амбиций политических элит новообразовавшихся прикаспийских государств (Казахстана, Азербайджана и Туркменистана) с целью их окончательного отрыва от России и переориентации в сторону Запада. Основной "приманкой" послужили обещания западных инвестиций в нефтегазовый сектор экономики этих стран, оцениваемые в десятки млрд. амер. долл. Важнейшей задачей в связи с этим стал раздел Каспия между прикаспийскими государствами на национальные сектора, что означало бы коренное изменение действующего международно-

правового статуса в отношении Каспийского моря на основе советско-иранских договоров 1921 и 1940 гг., не потерявших законную силу и после распада СССР.

Освоение углеводородных ресурсов Каспийского региона связано с большими экологическими рисками. События последних лет говорят о том, что экосистема Каспия, этого уникального континентального моря, находится на пороге полномасштабной экологической катастрофы. Возможность беспрецедентного загрязнения Каспия и возникновение дефицита доступных продуктов питания из-за резкого снижения его биопродуктивности могут повлечь неустойчивое развитие региона, усилить безработицу и социальные риски, создать в прикаспийском регионе реальную угрозу для западных инвестиций. При неблагоприятных обстоятельствах подобное развитие событий способно также спровоцировать крупномасштабный энергетический кризис, вызвать перебои в поставках энергоресурсов этого региона в ведущие страны мира. Естественно, развитие такого рода событий было нежелательно для стран Запада, прежде всего США. Поэтому, параллельно с рассмотренными выше попытками формирования природоохранного сотрудничества в рамках традиционного объединения всех прикаспийских государств, по инициативе Всемирного банка, ПРООН и ЮНЕП в 1995 г. возникло предложение о создании альтернативной структуры такого сотрудничества, которое бы отвечало стремлению новых независимых государств к разделу Каспия и опиралось бы на существенную помощь со стороны западных государств и крупных международных организаций. Истинной целью формирования подобной структуры экологического сотрудничества на Каспии стало на самом деле стремление западных государств, прежде всего США, внедриться в этот ранее закрытый для них регион, осуществить раздел Каспия и установить наиболее полный контроль над его энергетическими ресурсами под предлогом спасения экосистемы этого континентального моря.

Обсуждение вопроса о вступлении России в КЭП проходило в жарких спорах между сторонниками и противниками этого шага. Судя по всему, решение об участии нашей страны в новообразующейся международной организации явилось отражением успеха тех сил в правительственных кругах России, которые изначально признавали, что Каспий является зоной интересов не столько его прибрежных стран, сколько государств стран Запада и промышленно-финансовых группировок, в том числе российских нефтегазовых корпораций.

Для понимания сущности КЭП представляется важным отношение этой структуры к вопросу о международно-правовом статусе Каспия. Этот вопрос прямо не рассматривается в Концепции КЭП, однако в виде весьма туманных и противоречивых утверждений он так или иначе упоминается в большинстве ее разделов. Так, утверждается (стр. 3), что “пока не существует согласованного юридического определения Каспия”, что влечет “нерешенность вопросов права на месторождения нефти и природного газа”. Формулировка о том, что “Каспий представляет собой источник совместного пользования “ (стр.8) не расшифровывается, кто эти пользователи, только ли прибрежные государства или все другие, объявившие это море зоной своих национальных интересов; информация о том, что “в ноябре 1996 г. ЮНЕП организовала в Женеве совещание экспертов для обсуждения “недавних изменений в правовом статусе Каспийского моря...”, дана без уточнения, какие это изменения и какова их международно-правовая основа. Утверждение о сходстве КЭП со Средиземноморской программой технической помощи, природоохранными

программами по Черному и Балтийскому морям на основе того, что эти программы якобы имеют многочисленные общие физические, экономические и геополитические характеристики, общее водное пространство для нескольких прибрежных стран и пр. (стр. 24) по сути ложно. В вышеназванных региональных программах речь идет об открытых в правовом смысле морях, являющихся частью Мирового океана, тогда как Каспий по существующему международно-правовому статусу представляет собой внутриконтинентальное море, открытое исключительно для его прибрежных стран. Попытки включения в число полноправных участников КЭП внерегиональных международных организаций и фактически стоящих за ними определенных государств по сути означают стремление последних изменить де-факто международно-правовой статус этого полностью закрытого моря. Расширение круга равноправных с самими прибрежными государствами участников реализации КЭП, без четкого признания существующего статуса Каспия ведет к санкционированию его раздела, с одной стороны, и к открытию доступа к морепользованию в Каспии для неприкаспийских стран и организаций, с другой.

Основная цель КЭП – “экологически устойчивое развитие и управление морской средой Каспия с целью достижения положительных долгосрочных эффектов для населения, проведение мер по защите здоровья населения, восстановления экологической целостности и обеспечение устойчивости региона для будущих поколений”.⁶⁹

Главным органом КЭП, определяющим его политику и стратегию, стал Руководящий комитет, в который были включены по одному представителю от каждой прикаспийской страны на уровне министра или высшего должностного лица, назначенного своим правительством. ПРООН, ЮНЕП, Всемирный Банк и ЕС/Тасис также представлены в Комитете как основные доноры этой организации. Менеджеры проектов, проводимых в рамках КЭП, получили статус наблюдателя. Первые договоренности о структуре КЭП были достигнуты в 1998 г. в Рамсаре (Иран) во время первого заседания Руководящего комитета, когда были учреждены Координационное Бюро КЭП и 10 Каспийских региональных тематических центров.

На Координационное Бюро Программы была возложена обязанность текущей координации деятельности региональных компонентов КЭП и функционирования в качестве Секретариата для Руководящего комитета. Сотрудниками Координационного Бюро стали, в основном, профессионалы из западных стран. Местом его пребывания в течение первых четырех лет (до июня 2002 г.) было выбрано Баку (Азербайджан), после чего Бюро переехало в Иран. Каждое прикаспийское государство назначило Национального координатора в качестве своего основного представителя в КЭП.

Главные задачи КЭП на первом этапе состояли в:

- 1) разработке механизма региональной координации для достижения устойчивого развития и управления охраной окружающей среды Каспийского моря;
- 2) проведении Трансграничного Диагностического Анализа первостепенных проблем экологии для регулирования процессом установления приоритетов в деятельности по охране окружающей среды;

⁶⁹ <http://www.caspianenvironment.org/>

3) формулировании и утверждении Стратегического Плана Действий и Национальных Каспийских Планов Действий.

Стержнем всей КЭП, по замыслу ее авторов, должны были стать “Каспийские региональные тематические центры”, предназначенные для сбора, обработки данных и подготовки научно-практических рекомендаций для выполнения целей Программы. Десять таких центров были созданы на базе существующих институтов по следующим направлениям:

1. Комплексное планирование и управление трансграничной прибрежной зоной (Иран);
2. Защита биоразнообразия (Казахстан);
3. Устойчивое управление рыбными и другими коммерчески эксплуатируемыми водными биоресурсами (РФ);
4. Борьба с опустыниванием (Туркменистан);
5. Контроль загрязнения (Азербайджан);
6. Эффективное управление региональной информацией и данными (Азербайджан);
7. Реагирование на чрезвычайные ситуации (Иран);
8. Оценка уровней регионального загрязнения (Иран);
9. Колебания уровня моря (Казахстан);
10. Правовые, регулирующие и экономические механизмы (РФ).

Некоторые из вышеперечисленных центров приступили к работе, и к настоящему времени ими получены первые научно-практические результаты. Так, Центром по правовым, регуливающим и экономическим механизмам, базирующимся в России, в 2001 г. был подготовлен аналитический доклад по правовым и организационным мерам охраны и использования природных объектов экосистемы Каспийского моря в прикаспийских государствах.⁷⁰ Обращает на себя внимание его четкая прозападная ориентация, поскольку он исходит из принципов уже якобы состоявшегося изменения международно-правового статуса Каспия, что совершенно не соответствует действительности. В тексте доклада встречаются такие выражения, как “правовой режим Каспия не определен” (стр. 2) или “с момента фактического изменения правового статуса Каспия прошло уже десять лет...” (стр. 39) и др. На самом деле действие советско-иранских договоров 1921 и 1940 годов еще не отменено, и с распадом СССР все соответствующие полномочия по их выполнению перешли к его правопреемнику – России.⁷¹ В работе прослеживается тенденция приведения международно-правового статуса Каспия к желаемому результату, то есть рассмотрению этого уникального, полностью бессточного водоема как “озера”, акватория и дно которого делятся на национальные сектора, принадлежащие прибрежным странам либо как части Мирового океана с распространением на него соответствующих норм международного права.

Ангажированность рассматриваемого исследования проявилась и в том, что общая оценка правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования в прикаспийских странах носит искусственно оптимистический характер, дающий право на дополнительные нагрузки на

⁷⁰ Каспийская Экологическая Программа. Правовые и организационные меры охраны и использования природных объектов экосистемы Каспийского моря в прикаспийских государствах. 2001г.

⁷¹ См. например, А. Колодкин “Каспий должен быть признан объектом совместного пользования прибрежных государств”. Международная жизнь, 2002, п 4, стр. 43-47

экосистему Каспия, под которыми следует понимать разведку, широкомасштабную добычу и транспортировку углеводородных ресурсов в Каспийском море.

Основные выводы этого доклада (подготовленного российским специалистом) относительно действующего природоохранного и ресурсного законодательства прибрежных стран Каспия вызывают возражение и, прежде всего, вывод автора о том, что “национальное законодательство прикаспийских государств теперь играет основную роль в регулировании природопользования и охране окружающей среды ... иногда с успехом, иногда с определенными трудностями”. Фактическое же положение дел в экологическом законодательстве прикаспийских стран свидетельствует о неготовности этих стран обеспечить экологическое равновесие в регионе в условиях широкомасштабного освоения углеводородных ресурсов Каспия.

Для понимания сущности КЭП очень важным, на наш взгляд, является механизм распределения вклада участников в деятельность этой международной организации. Вклад в КЭП со стороны государств-членов, помимо материально-технического и финансового обеспечения всех ее проектов, состоит в обязанности “предоставления безвозмездного использования всех данных и информации, требуемой для осуществления КЭП”.⁷² Последнее требование таит в себе риск безвозмездного пользования богатейшими банками данных по Каспию, которыми располагают научные и практические учреждения России, ведущие наблюдения и исследования по каспийской тематике на протяжении многих десятилетий. Кроме того, информация, передаваемая для КЭП, может выходить за рамки отраслевых интересов, поскольку затрагивает и политические вопросы, связанные с безопасностью прибрежных государств. Опасность “утечки” подобной информации неэкологического характера усугубляется тем, что реальное руководство вышеперечисленных тематических центров осуществляется представителями западных стран, занявшими ключевые посты в них и в Секретариате КЭП.

Механизм предоставления финансовой помощи КЭП на постоянной основе ее международными партнерами не предусмотрен. На начальном этапе КЭП ей было оказано финансовое содействие со стороны Тасис в размере 6 млн. евро, ГЭФ – \$8 млн. и Всемирного банка – \$1,8 млн.⁷³ Кроме того, КЭП получала в эти годы финансовую поддержку со стороны некоторых других международных доноров. С 2002 г. дальнейшее финансирование Координационного Бюро Программы, в котором в основном работают западные специалисты, легло на плечи государств-членов. Учитывая перманентные финансовые трудности в прикаспийских государствах, отныне в деятельности КЭП явно наступили весьма сложные времена.

Важной составной частью деятельности КЭП является работа с общественностью и экологическими НПО на местах. КЭП весьма активно старается создать образ истинной защитницы интересов местного населения и Каспия. В этом ей успешно помогает незрелость гражданского общества в прикаспийских странах.

Коренное изменение экономических и политических условий развития гражданских движений, в том числе экологических, в новых независимых

⁷² <http://www.caspianenvironment.org/russian.htm>

⁷³ Каспийское информационное агентство. 21.11.2001. “Вопрос дальнейшего финансирования деятельности Каспийской экологической программы...”.

государствах, возникших в Каспийском регионе в постсоветское десятилетие, не привело к положительным сдвигам в этой области. На место сломанной государственной машины советского образца, осуществлявшей в лице своих крупных отраслевых министерств эксплуатацию человеческих и природных ресурсов региона, на Каспий пришли могущественнейшие нефтегазовые ТНК, финансово-экономические и материально-технические возможности которых превосходят соответствующие показатели не только их предшественников, но и некоторых прикаспийских государств. Фактором, ограничивающим возможность формирования в Каспийском регионе экологических движений снизу, явилось и то, что местное население, вовлеченное в деятельность по нефтедобыче на Каспии, в условиях массовой безработицы, охватившей в постсоветский период экономики прикаспийских государств и имеющей тенденцию к усилению по мере сокращения уловов рыбных ресурсов и свертывания соответствующих отраслей хозяйства, оказалось в полной зависимости от своих новых работодателей.

12 марта 2003 г. на внеочередной встрече Регионального комитета в качестве временной меры было принято решение, об изменении организационной структуры КЭП, заключавшееся в упразднении ее десяти тематических центров. Вместо них создано пять Региональных консультативных групп по: 1) биоразнообразию и видам-вселенцам; 2) рыбным ресурсам; 3) реагированию на чрезвычайные ситуации; 4) загрязнению; 5) устойчивому развитию прибрежной зоны.

В новой структуре КЭП произошел сдвиг в сторону еще большей закрытости этой организации для общественности. В Руководящем комитете не выделено ни одного места для представителей общественности. Механизм участия общественности сведен отныне только к ее информированию через СМИ. В правилах проведения заседаний Комитета записано совершенно откровенно: "Встречи должны быть закрытыми, если Руководящий комитет не решит иначе".⁷⁴

Что касается пришедших на Каспий нефтегазовых ТНК, то их роль в финансировании КЭП, до сих пор не определена. Поскольку руководство новых независимых государств Каспийского региона готово добывать нефть "любой ценой", региональное экологическое движение явно не соответствует масштабу стоящих перед ним задач, то и ТНК не спешат раскошелиться на защиту экосистемы уникального моря-озера. Общепринятые инструменты экологического регулирования, действующие при освоении углеводородных ресурсов во многих других районах мира, такие как обязательные отчисления нефтегазовых компаний в специально создаваемые экологические фонды, обязательное экологическое страхование и др., в Каспийском регионе остаются пока на уровне разговоров, хотя промышленная добыча этих ресурсов в Каспии уже началась и развивается полным ходом.

Итак, роль КЭП, ставшей крупной региональной международной организацией, могла бы быть исключительно важной с точки зрения привлечения и координации усилий экологических организаций и движений всех уровней для преодоления старых и нависших над Каспием новых экологических угроз. Однако, все последние годы контакты этой организации с региональной общественностью и НПО по вопросам сохранения экосистемы Каспия носили умиротворяющий, лоббирующий интересы нефтегазовых корпораций, характер. КЭП действовала в строгом соответствии с замыслами своих разработчиков, которые фактически

⁷⁴ Caspinfo, n 104, 18 августа 2003 г.

использовали объективную потребность прикаспийских стран в природоохранном сотрудничестве для того, чтобы обеспечить нефтегазовым ТНК внедрение в этот ранее закрытый для Запада регион и возможность беспрепятственной эксплуатации его топливно-энергетических ресурсов. Поэтому усилия КЭП были направлены на то, чтобы закрепить за собой контроль над всей экологической деятельностью в регионе и подмять местные НПО природоохранного профиля, поддерживая иллюзию независимой экологической деятельности под видом сотрудничества с ТНК в области защиты природы Каспия. По существу, "дружественная" политика последних по отношению к природоохранным НПО прикаспийских стран оказывалась лишь очередными пиар-технологиями.

Подводя итоги более чем десятилетней деятельности КЭП, можно сказать, что она не только не предотвратила (что было бы нереально, учитывая груз накопившихся в регионе старых и появившихся новых природоохранных проблем), сколько не предупредила о резком обострении в последние годы экологической ситуации на Каспии. Наладив современную и весьма обширную связь с прикаспийскими территориями, аккумулируя большой массив экологической информации, в подобных условиях КЭП должна была бы бить во все колокола, призывая и организуя принятие чрезвычайных мер на национальном и международном уровнях.

4. Декларативный характер Тегеранской рамочной конвенции о намерениях по спасению Каспия. Необходимость эффективного природоохранного сотрудничества.

Стремительное ухудшение экологической ситуации на Каспии, деградация его экосистемы, возросшие риски формирования крупномасштабной катастрофы в связи с авариями при освоении углеводородных месторождений Каспия, в результате которой спасти экосистему водоема, возможно, вообще не удастся, неспособность Каспийской Экологической Программы, действующей вне рамок международного права, изменить положение дел – все это заставило прибрежные государства признать тот факт, что экологическое сотрудничество на Каспии, в том числе регулирующее воздействие нефтегазодобывающей деятельности на его экосистему, следует начинать с выработки и принятия соответствующих международно-правовых законодательных актов. Вместе с тем ясно, что несогласие прикаспийских государств по вопросу международно-правового статуса Каспия может продолжаться еще долгое время. Эти разногласия относительно того, что и как делить на Каспии, "закупорили" имеющиеся значительные наработки в области природоохранного сотрудничества прибрежных государств региона, которые могли бы стать основой для решения его многочисленных экологических проблем.

В начале 2000-х годов все стороны пришли к пониманию того, что соглашения о сотрудничестве на Каспии, прежде всего природоохранном, не терпят отлагательства и вполне возможны без предварительного решения вопроса о международно-правовом статусе Каспийского моря. В этих условиях соглашения по конкретным направлениям сотрудничества могут вступать в действие временно, в соответствии со статьей 25 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., а окончательно – по принятии Конвенции о международно-правовом статусе Каспийского моря.

Первым шагом на пути формирования такого рода международных соглашений в области сохранения экосистемы Каспия в период после распада СССР и образования новых независимых государств в Каспийском регионе стало принятие Рамочной (Тегеранской) конвенции по защите окружающей среды Каспийского моря (текст Конвенции см. в Приложении). Тегеранская конвенция разрабатывалась в рамках Каспийской Экологической Программы при участии экспертов прикаспийских стран и при финансовой поддержке Программы ООН по охране окружающей среды (ЮНЕП). Переговорный процесс относительно выработки текста Конвенции начался в 1995 г. и продвигался очень трудно. Ряд прикаспийских стран, в частности, Казахстан, заявляли, что их не устраивают слишком жесткие положения проекта Конвенции, по которым каждое государство-участник несет огромную ответственность за малейшее загрязнение Каспия, независимо от того, было ли оно совершено государственными предприятиями или частными нефтяными компаниями. Казахстан выступал также против того, чтобы другие прикаспийские страны, не подписавшие Конвенцию, могли, согласно одному из вариантов будущей Конвенции, не придерживаться этих требований. Так, Туркменистан долгое время отказывался даже участвовать в обсуждении подобного договора. Однако, наконец, большинство разногласий между представителями пяти прикаспийских государств по содержанию будущей Рамочной конвенции по защите окружающей среды Каспия было устранено. В ноябре 2003 г. Конвенция была единогласно подписана в Тегеране всеми прикаспийскими государствами, а именно Азербайджаном, Ираном, Казахстаном, Россией и Туркменистаном. После ратификации парламентами подписавших ее государств она вступила в силу в августе 2006 г.

Рамочный характер Тегеранской конвенции открыл возможности к подписанию двусторонних и многосторонних соглашений в таких областях как охрана окружающей среды, защита и воспроизводство биоресурсов, гидрометеорология и др. Конвенция заложила также основные направления по регулированию антропогенного воздействия на морскую среду Каспия и общие для его прибрежных стран подходы к охране и воспроизводству биологических ресурсов этого внутриконтинентального моря (ст. 37).

Целью Тегеранской конвенции, согласно ст. 2, является “защита морской окружающей среды Каспийского моря ото всех источников загрязнения и защита, сохранение, восстановление и устойчивое и рациональное использование живых ресурсов Каспийского моря”. Данная Конвенция применяется к морской окружающей среде Каспия, с учетом колебаний его уровня, и к суше, находящейся под воздействием близости моря. Такая постановка вопроса является позитивным положением этой Конвенции, т.к. другие морские конвенции, в частности, Хельсинская конвенция 1974 г., в сферу своей деятельности не включили ни территориальные воды стран-участниц, ни тем более – их прибрежные территории. Эти территории были включены лишь в Конвенцию по защите морской среды района Балтийского моря 1992 г.

С точки зрения интересов сохранения экосистемы Каспия весьма важным представляется то, что от участников Рамочной конвенции по защите окружающей среды Каспия удалось добиться согласия “использовать ресурсы Каспийского моря таким образом, чтобы не наносить ущерба окружающей среде Каспия” (ст. 4). То есть деятельность сторон Конвенции, должна будет осуществляться на основе принципа охраны окружающей среды. В связи с этим в Конвенции зафиксировано следующее положение: “в целях принятия

превентивных мер и мер обеспечения готовности Договаривающаяся Сторона происхождения выявляет опасные виды деятельности в пределах своей юрисдикции, которые могут вызвать чрезвычайные экологические ситуации, и обеспечивает уведомление других Договаривающихся Сторон о любой такой предполагаемой или ведущейся деятельности. Договаривающиеся Стороны соглашаются проводить оценку воздействия на окружающую среду опасных видов деятельности (к которым относится и нефтегазодобыча на морском дне – прим. автора) и реализовывать меры по снижению рисков” (ст. 13).

Изначально предполагалось, что положения Рамочной конвенции должны были быть дополнены и раскрыты в специальных Протоколах. К настоящему времени наиболее близки к подписанию четыре следующие протокола:

- Протокол по наземным источникам загрязнения;
- Протокол в отношении готовности и реагирования на крупные разливы нефти;
- Протокол по ОВОС в трансграничном контексте;
- Протокол по сохранению биоразнообразия.

Однако сроки подписания этих протоколов уже неоднократно переносились, и неизвестно, когда этот процесс будет окончательно завершен. Кроме перечисленных протоколов, в условиях разворачивающейся полномасштабной добычи и транспортировки нефти со дна Каспия необходимо срочно разработать и дополнить Тегеранскую конвенцию и протоколом о регулировании экологических последствий хозяйственной деятельности на дне моря и рядом других протоколов.

Для контроля за осуществлением Конвенции учреждается Конференция Сторон в составе по одному представителю от каждой Договаривающейся Стороны, имеющему один голос. Конференция Сторон проводится на регулярной основе с периодичностью, установленной на ее первой встрече. Все решения Конференции принимаются на основе консенсуса. Единогласное принятие решений Конференции Сторон предполагает, что решения должны будут выполняться всеми сторонами-участницами. Однако практика выполнения международных договоров показывает, что от принятия в их рамках какого-либо решения или рекомендации до его реализации проходит обычно длительный период (если вообще реализация будет иметь место).

Важнейшей функцией Конференции Сторон является контроль за выполнением положений данной Конвенции, протоколов или поправок к ней и Плана Действий; контроль за содержанием данной Конвенции и ее протоколов, рассмотрение и принятие дополнительных протоколов или поправок к данной Конвенции или ее протоколам и т.п. (ст. 22).

Позитивный потенциал, заложенный в Тегеранской конвенции по защите окружающей среды Каспия, не перекрывает, однако, наличия весьма серьезных недостатков этого документа с точки зрения возможностей обеспечения международно-правового регулирования воздействия освоения углеводородных ресурсов на экосистему Каспия. Еще не успев вступить в силу, Конвенция уже начала подвергаться критике за отсутствие четких механизмов сотрудничества и распределения ответственности за загрязнение моря.

Определение терминов “нефть, нефтегазовые, углеводородные ресурсы, танкеры, трубопроводы, проложенные по морскому дну, и т.п.” вообще отсутствует в тексте Конвенции. В целом Конвенция больше нацелена на регулирование загрязнения Каспия от наземных источников загрязнения, нежели

от морских. Пока эти источники загрязнения, включая загрязнения, поступающие в Каспий со стоком впадающих в него рек, являются основными, но крупномасштабная разработка углеводородных ресурсов на дне Каспия, которая началась в последние годы, грозит превратиться в важнейший источник его загрязнения и стать, в случае непринятия безотлагательных, жестких коллективных мер по регулированию экологических последствий этой деятельности, причиной окончательной деградации экосистемы водоема.

Между тем экологические аспекты освоения углеводородных ресурсов в Конвенции, которая должна быть направлена на предотвращение дальнейшего загрязнения Каспия, видимо, только подразумеваются, т.к. нигде четко не прописаны. Лишь в преамбуле Конвенции отмечается “необходимость обеспечения того, чтобы деятельность на суше не наносила ущерба морской окружающей среде Каспийского моря”. В ст. 8 Конвенции экологическим аспектам деятельности на дне Каспия посвящен следующий абзац: “Договаривающиеся Стороны предпринимают все соответствующие меры для предотвращения, контроля и снижения загрязнения Каспийского моря в результате деятельности на дне моря. В этих целях они поощряют сотрудничество в разработке протоколов к данной Конвенции”.

Учитывая превентивный характер Рамочной конвенции по защите окружающей среды Каспия и необходимость предотвращения негативных экологических последствий промышленной добычи и транспортировки нефти со дна этого международного водоема, в срочном порядке необходимо дополнить указанную конвенцию специальным протоколом, посвященным именно этому виду хозяйственной деятельности на Каспии.

Применение в Конвенции принципа “загрязнитель платит” (ст. 5) включает только расходы по осуществлению мер предотвращения, контроля и снижения загрязнения, без упоминания такого важного аспекта ответственности, как возмещение ущерба. В Конвенции лишь указывается, что с учетом международного права “Договаривающиеся Стороны предпринимают усилия *по разработке соответствующих правил и процедур, касающихся материальной ответственности и компенсации за ущерб, нанесенный морской окружающей среде Каспийского моря в результате нарушения данной Конвенции и ее протоколов*” (курсив авт.) (ст. 29). В перечне мер, которые могут включать будущие протоколы к Конвенции, нет даже упоминания о мерах возмещения ущерба причиненного в результате хозяйственной деятельности в акватории и недрах Каспия его экосистеме.

Тегеранская конвенция предлагает ее участникам искать решение только на основе переговоров или другим мирным путем по своему усмотрению (ст. 30). При этом необходимость формирования институциональной структуры урегулирования споров относительно реализации положений Конвенции не предусмотрена.

Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря отличается обтекаемостью и крайней мягкостью формулировок, что, впрочем, характерно для международных соглашений такого типа. Например, в ст. 5 (с) относительно принципа доступности информации о загрязнении окружающей среды Каспия говорится: “Договаривающиеся Стороны предоставляют друг другу соответствующую информацию *в возможно полном объеме*” (курсив авт.). То есть в случае чрезвычайной ситуации право выбора объема информации, предоставляемой для установления источника загрязнения Каспия и принятия

соответствующих мер, остается за ее виновником. Проблема получения полной информации по вопросам окружающей среды заложена также в ст. 21 п. 2, где говорится, что обеспечение доступа к такой информации Договаривающиеся Стороны стремятся осуществить “в соответствии со своим национальным законодательством и с учетом положений существующих международных соглашений “ в данной области. Однако национальное законодательство некоторых прикаспийских государств (см. предыдущий раздел) может быть весьма неразвито, а неучастие в соответствующих международных соглашениях позволяет им не соблюдать прогрессивные международные нормы.

В Тегеранской конвенции отсутствует даже упоминание о таком важном с точки зрения экологии вопросе как прокладка трубопроводов по дну Каспия. Как известно, этот вопрос вызывает серьезные споры между прибрежными странами. Например, Россия и Иран выступают категорически против прокладки трубопроводов по дну Каспия, ссылаясь на высокую сейсмичность и уязвимость экосистемы полностью замкнутого водоема, каковым является Каспий. Казахстан не обозначил пока однозначно свою позицию по этому вопросу, стараясь не конфликтовать в открытую с Россией, по территории которой проходит основная часть экспорта его нефти, но и не отказываясь в будущем от возможности прокладки нефтепровода от казахстанского берега до азербайджанского в перспективе вступления в эксплуатацию своего самого крупного месторождения нефти – Кашаган. Азербайджан выступает за создание транскаспийского нефтепровода т.к. заинтересован в максимальном заполнении мощностей БТД и даже их расширении для использования своей территории для транзита нефти в Европу. Туркменистан выступает за создание Транскаспийского газопровода с целью присоединения к проекту газопровода Набукко. Однако позиция этой страны по этому вопросу не столь определена, поскольку у нее имеются возможности альтернативных направлений поставок газа (по Прикаспийскому газопроводу, в Китай и др.), а информация о собственных его запасах остается пока неполной.

В целом Тегеранская рамочная конвенция оказалась “беззубой” декларацией о намерениях и не смогла реализовать возлагавшиеся на нее надежды на активизацию природоохранного сотрудничества прикаспийских государств по спасению уникальной экосистемы Каспия.

Отсутствие прогресса наблюдалось в последние годы в переговорном процессе и по ряду других, выходящих за рамки Тегеранской конвенции, направлений природоохранного сотрудничества на Каспии. Это касается прежде всего сотрудничества прикаспийских стран в области гидрометеорологии и мониторинга природной среды этого водоема. Длительное время велось обсуждение вопросов восстановления и развития системы морских и прибрежных гидрометеорологических наблюдений, оценки уровня загрязнения окружающей среды в бассейне Каспия, создания национальных и региональных баз данных и современных систем передачи информации. В случае положительного решения перечисленных вопросов это позволило бы на качественно более высоком уровне изучить и осмыслить естественные гидрометеорологические процессы, происходящие в Каспийском регионе.

Для реализации на постоянной основе этого направления природоохранного сотрудничества Россия предложила организовать Каспийский экологический центр, что дало бы возможность прибрежным странам получать более объективную оценку состояния биоресурсов и окружающей среды всего

Каспийского моря. Несмотря на острую необходимость восстановления единой системы гидрометеорологических и мониторинговых наблюдений за природной средой Каспия, позиции прикаспийских государств по этому вопросу до сих пор согласовать не удалось.

Таким образом, попытка прикаспийских стран договариваться по частным вопросам допустимого экологического воздействия ресурсопользования на Каспии без предварительной договоренности о его статусе, отвечающем природной специфике этого водоема, провалилась. Отсутствие согласия по основополагающей проблеме статуса сделало невозможным согласование позиций и по множеству более частных региональных проблем, в том числе экологических. Разработка протоколов, которые должны были наполнить содержанием Тегеранскую рамочную конвенцию, застопорилась. Региональное природоохранное сотрудничество прикаспийских стран оказалось заблокированным.

Безуспешность попыток согласовать позиции по вопросам экологического сотрудничества на региональном уровне, а также стремление улучшить свой имидж перед лицом западных партнеров по нефтебизнесу, подвигло некоторые прикаспийские государства к присоединению к ряду важных глобальных природоохранных конвенций, например, Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспоо). Эта конвенция, подписанная в 1991 году, как известно, требует, чтобы ее участники проводили оценку воздействия планируемой деятельности на окружающую среду сопредельных государств, если эта деятельность может оказать значительное трансграничное воздействие. Выполнение положений этой конвенции обеспечило бы единый порядок проведения международной экологической экспертизы всех морских проектов по освоению углеводородных ресурсов Каспия и возможность начала реализации такого рода проектов только при условии положительного заключения экспертизы. Казахстан и Азербайджан подписали и ратифицировали Конвенцию Эспоо. Россия подписала, но не ратифицировала ее по причине несоответствия некоторых норм своего экологического законодательства международным нормам.

Помимо присоединения к Конвенции Эспоо, эксперты государств Каспийского региона разработали и в 2003 г. утвердили согласованное практическое руководство по процедуре оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, основанное на этой конвенции. Согласно этому руководству, для эффективного применения процедуры оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте в регионе Каспийского моря необходимо установить согласованную процедуру взаимодействия стран региона на правительственном уровне. Эспоо Конвенция предоставляет основу такой процедуры, однако практические детали по ее применению остаются за участниками Конвенции. Эксперты прикаспийской “пятерки” обсудили конкретные процедуры проведения оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте с учетом особенностей Каспийского региона и требований национальных законодательств своих государств в этой области. В итоге были установлены следующие основные правила процедуры проведения оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте для прикаспийских стран.

Ответственностью “Страны происхождения” трансграничной экологической угрозы является направление Уведомления о возможном трансграничном

воздействии на этапе проведения оценки воздействия на окружающую среду и обеспечение передачи соответствующих документов Затрагиваемой стране.

“Стране происхождения” следует запросить у “Затрагиваемой страны” предоставление наиболее доступной информации по экологическим и связанным с ними аспектам, которые могли бы быть полезными при подготовке материалов по оценке воздействия на окружающую среду и в процессе консультаций.

Проект материалов по оценке воздействия на окружающую среду должен быть направлен заказной почтой всем “Затрагиваемым странам”, изъявившим на стадии уведомления желание участвовать в процессе оценки воздействия на окружающую среду.

Информация об окончательном решении по поводу реализации рассматриваемого проекта должна включать описание любого приемлемого для “Затрагиваемой страны” и ее общественности механизма апелляции к административным или судебным органам.

“Затрагиваемая страна” может решить принять или не принять участие в процессе оценки воздействия на окружающую среду. После завершения оценки воздействия на окружающую среду компетентный орган “Страны происхождения” информирует их об окончательном одобрении проекта и о том, какие комментарии были учтены. “Затрагиваемые страны” могут также изъявить желание получать информацию по реализации проекта и проведению мониторинга.

Как отмечалось выше, в Казахстане была начата общественная экологическая экспертиза проекта освоения в северном Каспии гигантского месторождения нефти Кашаган. Однако, несмотря на присоединение Казахстана к Конвенции Эспоо и наличие согласованного всеми прикаспийскими странами практического руководства по процедуре оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте ни одна из этих стран, не была даже проинформирована о реализации проекта освоения Кашагана, хотя опытно-промышленная стадия проекта осуществляется полным ходом уже несколько лет и сейчас обсуждается проект перехода в ближайшие годы к добыче углеводородов в промышленных масштабах. Россия, которая делит с Казахстаном мелководный и уникальный по своему биопотенциалу северный Каспий, в первую очередь будет затронута экологическими последствиями реализации промышленного освоения Кашагана. Невыполнение основополагающих положений Конвенции Эспоо применительно к нефтегазовой деятельности на каспийском дне говорит о неэффективности механизма ее реализации.

Аналогичным образом проекты освоения Лукойлом месторождений нефти в российском секторе Каспия, которые уже вступили в этом году в промышленную стадию, также должны проходить международную экологическую экспертизу, поскольку очевидны их возможные отрицательные экологические последствия для других прикаспийских стран, и прежде всего - соседних Казахстана и Азербайджана. Этому мешает, однако, невозможность ратификации Россией Конвенции Эспоо по причине несоответствия ее внутреннего экологического законодательства современным международным нормам. Международную экологическую экспертизу должны проходить и все крупные инфраструктурные проекты в Каспийском регионе (прежде всего такие “проекты века” как канал Евразия, способный оказать влияние на очень обширный регион, а также транскаспиские трубопроводы и т.п.).

Присоединение Казахстана, континентального государства, к Международной конвенции по морскому праву, напротив, ориентировано на направления глобального природоохранного сотрудничества, не имеющие отношения к экологической ситуации на Каспии, поскольку он не является частью Мирового океана и, соответственно, на него не могут распространяться нормы международного морского права. Подобная акция Казахстана говорит скорее о его стремлении считать Каспий морем и в физико-географическом, и в правовом отношении и повлиять на выработку его нового статуса в соответствии со своими интересами. При этом участие Казахстана в такого рода природоохранном сотрудничестве глобального уровня никак не может способствовать решению экологических проблем, связанных с углеводородной деятельностью на Каспии.

Таким образом, заблокированность регионального природоохранного сотрудничества прикаспийских стран в сочетании с неэффективностью механизмов глобального сотрудничества в этой области грозят превратить начавшуюся в последние годы крупномасштабную нефтегазовую деятельность на дне Каспия в важнейший источник его загрязнения и стать, в случае непринятия безотлагательных, жестких коллективных мер по регулированию экологических последствий этой деятельности, причиной окончательной деградации уникальной экосистемы водоема и разрушения фундаментальных основ жизни миллионов людей, проживающих на его берегах.

Заключение

Независимо от точности прогнозных оценок углеводородного потенциала Каспийского региона и объема этих ресурсов, расположенных на дне Каспия, совершенно очевидно, что эти величины огромны и масштабы возможной добычи таковы, что могут стать фактором, способным окончательно уничтожить уникальную и в то же время очень хрупкую экосистему полностью замкнутого Каспия. Начавшееся освоение его нефтегазовых ресурсов, хотя и происходит медленнее первоначально намечавшихся планов, уже вносит существенный вклад в их мировое потребление. Причем прирост добычи нефти Каспийского региона осуществляется в значительной степени за счет ввода в эксплуатацию, наиболее экологически опасных, морских месторождений, притом в наиболее уязвимой мелководной части северного Каспия, являющегося инкубатором биоразнообразия мирового значения.

Возросший спрос на нефть и газ Каспия вызывает необходимость поиска новых путей транспортировки добытого сырья. К настоящему времени определились три основных направления поставок на мировой рынок каспийских углеводородов: Европа, Китай и Персидский залив. Основным потребителем этих ресурсов, без сомнений, следует признать Европейский союз, который для смягчения своей зависимости от производителей нефти и газа и обеспечения надежности поставок стремится к диверсификации как источников энергоресурсов, так и маршрутов их транспортировки. Так, в результате, появились пары конкурирующих между собой проектов газопроводов: “Набукко” и “Южный поток”, “Транскаспийский газопровод” и “Прикаспийский газопровод”. На российских просторах возможна конкуренция проектов каналов “Евразия” и

“Волго-Дон-2”, предназначенных, среди прочего, для увеличения объема танкерных перевозок нефти из Каспийского региона в Черное и Средиземное моря.

География маршрутов транспортировки углеводородных ресурсов Каспийского региона, расположенного между основными сегодняшними и перспективными рынками их сбыта, во многом определяет экологические последствия освоения этих ресурсов. При этом размещение целого ряда крупных месторождений нефти на восточном берегу Каспийского моря в случае ее доставки в Европу предполагает альтернативную транспортировку сухопутными трубопроводами вокруг Каспия или с помощью морских трубопроводов и танкеров непосредственно через его акваторию. Последний вариант доставки углеводородов из Каспийского региона наименее экологически оправдан в результате физико-географических характеристик Каспийского моря и его уникального биоресурсного потенциала.

Экологические риски транспортировки нефтегазовых ресурсов из Каспийского региона зависят также и от физико-географических и иных особенностей территорий, через которые проходят маршруты доставки этих ресурсов (горные территории, охраняемые территории разного статуса, сейсмоопасные зоны, районы повышенной политической нестабильности, грозящей террористическими актами и т.п.).

Экологический фактор в качестве критерия выбора маршрута транспортировки каспийских углеводородных ресурсов принимается во внимание в последнюю очередь. Более того, зачастую выбор делается в пользу заведомо экологически неприемлемых маршрутов транспортировки, если они отвечают критериям геополитической целесообразности. Или же экологический критерий используется на основе двойных стандартов. Он может применяться или нет в зависимости от его соответствия другим, более значимым для заказчиков тех или иных углеводородных проектов критериям, прежде всего геополитическим и экономическим. В результате паутина уже реализованных и в еще большей степени планируемых маршрутов транспортировки каспийских энергоресурсов во многом не соответствует критериям экологической безопасности и не отвечает требованиям необходимости сохранить в условиях масштабного освоения этих ресурсов уникальную экосистему Каспийского моря.

Начавшаяся в середине 90-х годов прошлого века полномасштабная экспансия нефтегазодобывающих ТНК в Каспийском регионе неминуемо усилила антропогенное воздействие на экосистемы этого региона и прежде всего его наиболее уязвимой части – акватории Каспийского моря. Анализ основных видов антропогенной деятельности за последние 100 лет (загрязнение, перевылов и незаконный лов, судоходство, зарегулирование стока, нефтегазодобыча и др.) показал, что в настоящее время именно углеводородная деятельность и прежде всего связанная с ней вероятность разливов нефти выступают основным фактором экологического риска для морской и прибрежной экосистем Каспия.

Наиболее сильное экологическое воздействие на экосистему Каспия может оказать начавшееся освоение гигантского месторождения Кашаган, расположенного в казахстанском секторе Каспия. Его проектная мощность на нынешнем этапе опытно-промышленной разработки составит около 20,9 млн. тонн нефти в год (1375 тысяч баррелей в сутки). При полномасштабном же освоении общий средний уровень добычи здесь нефти предполагается довести во второй половине следующего десятилетия до 70 млн. тонн нефти в год, или 1500

тыс. баррелей в сутки. Однако при определенных условиях он может быть увеличен и до 130-140 млн. тонн нефти в год. При этом общественные экологические экспертизы проекта, проведенные в Казахстане в 2008 году, единодушно сделали вывод, что проект не может быть одобрен государственными органами страны, поскольку создает реальную угрозу здоровью и жизни населения, а также хрупкой экосистеме Каспия. Начавшееся в 2009 году промышленная добыча нефти компанией "Лукойл" в российском секторе Каспия также может серьезно нарушить природное равновесие этого водоема.

Антиэкологической направленностью отличается развитие систем транспортировки углеводородного сырья из Каспийского региона. Вместо использования обходных сухопутных маршрутов вокруг Каспия развитие получают наиболее экологически рискованные, транскаспийские маршруты с помощью танкеров. В перспективе возможна реализация крайне опасных для окружающей среды средств доставки нефтегазовых ресурсов с восточного берега Каспия на западный посредством крупнотоннажных танкеров, а также подводных трубопроводов большой мощности. Последние могут стать источником сильного виброакустического поля, которое способно оказаться, особенно на неглубоких участках, непреодолимым барьером для миграции осетра и причиной его полного уничтожения в Каспийском море. Такой сценарий развития событий нанесет огромный ущерб интересам России, десятилетиями делавшей наибольший вклад в его воспроизводство и в итоге рискующей лишиться ряда отраслей экономики, связанных с биоресурсным потенциалом Каспия.

Предлагаемый рядом российских организаций проект строительства канала "Евразия", предназначенный для транспортировки, среди прочего, нефти из Каспийского региона в Черное море, также нарушает целый ряд фундаментальных экологических требований и противоречит природоохранному законодательству, как российскому, так и международному.

С учетом сказанного и усиления напряженности в районе Кавказского транспортного коридора, в Афганистане и Пакистане, а также противостояния Ирана и США напрашивается единственный вывод. На сегодняшний день наиболее экологически безопасным маршрутом поставок каспийских углеводородных ресурсов в Европу является российское направление в обход Каспия, в частности, посредством нефтепровода КТК. Однако Россия не сумела использовать этот аргумент в переговорах по поводу условий расширения этого нефтепровода. В итоге Казахстан начал транспортировку своей нефти через Каспий посредством танкеров.

До настоящего времени ни Россия, ни Казахстан не смогли избавиться от советского "наследия" и перестроить свои механизмы экологического регулирования на основе передового западного опыта. Обе страны продолжают применять комбинацию из двух несочетаемых подходов, директивного и рыночного, делающую этот механизм неэффективным и сверхзатратным и не побуждающим предприятия к средоохранным действиям. Кроме того, ими применяется крайне ограниченный по сравнению с его западным аналогом диапазон инструментов воздействия на предприятия-загрязнители.

Основная тяжесть предотвращения и сокращения загрязнения в ходе освоения и транспортировки углеводородных ресурсов Каспийского региона ложится пока на национальные механизмы природоохранного регулирования прикаспийских государств. Распад СССР и образование новых независимых прикаспийских государств (Российская Федерация, Республика Казахстан,

Республика Азербайджан и Туркменистан) одновременно с открытием на Каспии, особенно в его северной части, запасов углеводородных ресурсов мирового значения инициировали в последние 15 лет процесс развития национального законодательства в области регулирования воздействия нефтегазового сектора экономики этих стран на окружающую среду, в том числе и на морскую экосистему Каспия.

Охрана морской среды Каспия от углеводородного загрязнения осуществляется Россией и Казахстаном на основе национальных комплексных законов об охране окружающей среды, а также законов, устанавливающих правовой режим отдельных природных объектов - прежде всего недр, вод, животного мира, прибрежной зоны и охраняемых территорий. Эти законы носят рамочный характер и требуют принятия большого числа подзаконных актов, без которых их реализация зачастую бывает невозможна. Законы, как правило, не устанавливают сроков или иных требований для подзаконного нормотворчества, что приводит к бесконтрольной деятельности исполнительных органов власти обеих стран и мешает выполнению экологических требований, установленных в законах. В результате последние остаются зачастую чисто декларативными документами.

Народившийся и быстро окрепший нефтяной бизнес России сумел ради своих целей форсировать заключение соглашений о разделе дна Каспия и тем самым подтолкнул страну к приоритетному развитию в этом море углеводородных ресурсов в ущерб биоресурсных. Одновременно заинтересованность этого бизнеса в минимизации расходов на регулирование экологических последствий нефтеразработок на Каспии привела к явному торможению процесса нормотворчества в этой области. Россия, многие десятилетия являющаяся одним из крупнейших мировых производителей нефти и газа, не уделяла должного внимания экологическому законодательству в этой области и до сих пор не создала единого систематизированного блока законов относительно предотвращения и минимизации влияния нефтегазового сектора экономики на окружающую среду, в том числе морскую, и возмещения наносимого им ущерба. Более того, по ряду важных позиций природоохранное законодательство страны за последние годы было свернуто. Сказанное в полной мере относится и к Каспию.

Законодательская деятельность Казахстана в области защиты Каспия также страдает ограниченностью и бессистемностью. Очень часто она носит декоративный характер, нацеленный на придание действиям руководства этой страны "цивилизованного" имиджа перед лицом ее западных партнеров по нефтебизнесу. Во многих случаях новое законодательство Казахстана не только не встало на защиту Каспия и его биоресурсов, но, наоборот, было подстроено под совсем иные, чисто политические и экономические цели. В частности, постановления 1993 г. "О мерах по ускорению оценки запасов нефти и газа и развитию каспийского сектора" и "О геофизических исследованиях "исправляют" советское постановление N 252, "разрешая геофизическую разведку и добычу углеводородного сырья с учетом специфических экологических условий". Аналогичная ситуация имела место и в российском законодательстве в отношении заповедной зоны российского Каспия.

Интересам России в наибольшей степени отвечает биоресурсная направленность использования Каспия. Запасы нефти в российской части Каспийского региона играют второстепенную роль в энергетической стратегии

страны. Кроме того, они конечны и при необходимости могли бы сохраняться в виде неприкосновенного запаса для будущих поколений нашей страны, которые смогут их добывать на основе безопасных для окружающей среды технологий, позволяющих совмещать эти два взаимоисключающих пока в замкнутом водоеме вида деятельности. Зато рыбные богатства Каспия могли бы сделать его еще одной неисчерпаемой житницей России и улучшить продовольственное обеспечение населения. При том, что общая ежегодная экспортная ценность биоресурсов Каспия соизмерима с поступлениями от экспорта каспийской нефти, в отличие от последнего, она не ограничена во времени, не требует наличия сложной инфраструктуры и огромных капиталовложений и не является источником повышенной экологической опасности. Кроме того, биоресурсное развитие достаточно трудоемкий процесс по сравнению с современными технологиями добычи углеводородов (требует создания судостроительной, ремонтной, пищевой, рыболовной и других отраслей), то есть обеспечивает высокую занятость местного населения.

В отличие от России, каспийская нефть является основным источником твердой валюты для Казахстана, что предопределяет ее особую значимость для развития национальной экономики страны. Однако поэтапное освоение казахстанской нефти было бы способно обеспечить большую экологическую обоснованность развития этого процесса. Месторождения на суше могли бы активно использоваться уже сейчас, в то время как запасы углеводородных ресурсов, сосредоточенные в недрах казахстанской части мелководного северного Каспия, были бы временно законсервированы и вовлечены в хозяйственный оборот по мере создания экологически чистых технологий нефтедобычи в замкнутых водоемах и формирования каспийского природоохранного сотрудничества, отвечающего потребностям централизованного управления единой экологической системой Каспия. Реализация же нынешней концепции “нефть любой ценой” грозит обернуться региональной экологической катастрофой и уничтожением среды обитания для миллионов жителей этой и соседних стран. Подобное развитие событий может нанести ущерб экономике Казахстана, намного превосходящий выгоды полученные им от углеводородной деятельности.

Несмотря на определенную развитость правового регулирования посредством государственной экологической экспертизы и ОВОС, эффективность применения в недавнем прошлом этих инструментов в России оценивается весьма неоднозначно. Хотя число проведенных экспертиз росло, далеко не все требования закона относительно порядка их применения выполнялись. Государственные экологические экспертизы для небольших нефтегазовых проектов просто тиражировались в результате коррупции в соответствующих органах управления. Требование проведения экспертизы по всем без исключения проектам, независимо от их вида и предполагаемого экологического воздействия, выполнялись только в отношении наиболее крупных углеводородных проектов. Однако альтернативные официально предлагаемым проектам варианты, как правило, игнорировались. Так, не были рассмотрены альтернативные “углеводородному” направлению развития Каспия варианты его развития (прежде всего вариант “биоресурсного” развития водоема). Участие общественности, особенно научной, в обсуждении альтернативных вариантов использования Каспия резко ограничивалось. Проекты правовых актов России и ее субъектов, материалы обоснования лицензий на практике не проходили государственную

экологическую экспертизу, хотя это предусмотрено законодательством страны, а их экологические последствия могут превосходить соответствующие последствия реализации многих крупных хозяйственных проектов. В связи с этим можно утверждать, что постановление Правительства РФ за № 317 от 14 марта 1998 г. “О частичном изменении правового режима заповедной зоны северной части Каспийского моря” явилось незаконным.

В соответствии с требованиями государственной экологической экспертизы РФ установлены правила, особые условия и ограничения проведения нефтегазовой деятельности в целях сохранения биоразнообразия и продуктивности водных и прибрежных экосистем и рыбохозяйственного потенциала Каспия. Согласно этим требованиям нефтегазовые компании должны обеспечивать полное финансирование разработанных в предпроектной и проектной документации средоохранных мероприятий до начала производства работ и формировать “страховой фонд” для предотвращения или минимизации экологического ущерба в случае чрезвычайной ситуации. На особо уязвимых и биочувствительных участках прибрежной зоны и акватории моря, а также в местах нереста и нагула ценных видов морской фауны нефтегазоразведка запрещены полностью. Насколько выполняет эти требования “Лукойл”, пока единственная крупная нефтяная компания России на Каспии, оценить трудно, поскольку государственный экологический контроль в стране крайне ограничен, отягощен проблемой коррупции и, как следствие, страдает необъективностью в отношении могущественных частных компаний, а общественный – не получил до сих пор необходимого уровня развития. Между тем, по данным РАН, районы начавшейся промышленной нефтедобычи в российской секторе Каспия практически совпадают с наиболее значимыми в биоресурсном отношении его частями.

Природоохранные законодательства большинства стран мира (в первую очередь, стран – членов Евросоюза) совершенствуются путем ужесточения норм, касающихся оценки воздействия на окружающую среду, расширения перечня объектов, для которых ее проведение обязательно. Между тем, поправки к “Градостроительному кодексу РФ”, вступившие в силу в 2007 г., отменили в стране государственную экологическую экспертизу всех объектов, кроме тех, которые планируется организовать на особо охраняемых природных территориях и на континентальном шельфе. Из объектов экологической экспертизы были исключены предпроектная и проектная документация на строительство объектов хозяйственной деятельности, включая такие опасные углеводородные объекты, как химические и нефтехимические предприятия, объекты инфраструктуры, в том числе для транспортировки углеводородного сырья (нефтепроводы, каналы и т.п.). Например, в соответствии с новыми правилами реализация крупнейших инфраструктурных проектов, связанных с глобальной трансформацией природных комплексов на значительных территориях России (канал «Евразия» и т.п.), может начаться без комплексной независимой экологической оценки и широкого общественного обсуждения.

Отсутствие технических регламентов в сочетании со сменой процедур осуществления экспертизы, приведшей к закрытости процесса и потере коллегиальности, лишили в итоге нашу страну одного из важнейших и наиболее эффективных инструментов предотвращения реализации экологически опасных проектов, каким являлась государственная экологическая экспертиза.

Россия и Казахстан страдают также неподготовленностью к возможным авариям, связанным с разливом нефти в ходе полномасштабного освоения

углеводородных ресурсов Каспия. Участие государства в этой области крайне ограничено в России и практически отсутствует в Казахстане, а обязательства частных компаний, осваивающих углеводородные богатства Каспия в этих странах, в отношении их готовности к предотвращению и ликвидации последствий аварий с разливом нефти не доступны общественности либо явно не отвечают экологическим требованиям, выдвигаемым спецификой уникальной экосистемы Каспия.

Замкнутость экосистемы ‘континентального моря’, каковым является Каспий, требует единства подхода к решению его экологических проблем, в том числе ‘углеводородных’. Однако региональное природоохранное сотрудничество прикаспийских стран оказалось заблокированным. В последние два десятилетия несмотря на определенную готовность к подписанию ряда важных экологических соглашений по Каспию, споры относительно его международно-правового статуса приостановили продвижение вперед этого процесса.

Отсутствие международно-правовых основ, соответствующих специфике ‘континентального моря’, каковым является Каспий, попытки навязывания явочным путем нового правового статуса, отвечающего интересам США, правящих кругов новых независимых государств Каспийского региона и ведущих нефтегазовых ТНК, предопределили неудачный опыт функционирования новой международной экологической организации – Каспийской Экологической Программы (КЭП). Созданная в конце 90-х годов прошлого века ведущими капиталистическими странами во главе с США и международными организациями якобы с целью спасения экосистемы Каспия, она оказалась на деле лишь удобным инструментом расширения сферы влияния на ранее закрытый для этих стран и нефтегазовых ТНК огромный и стратегически важный регион мира. КЭП не только не уменьшила ‘углеводородные’ и прочие опасности, грозящие отныне всему Каспийскому морю, но даже не предупредила о вхождении экологической ситуации в нем в состояние бурно формирующейся региональной катастрофы.

Согласование позиций прибрежных стран по вопросу выработки нового правового статуса Каспия может продолжаться еще неопределенно долгое время, поскольку речь идет о разделе расположенных в его недрах и еще окончательно не выявленных природных богатствах. Однако в отсутствие согласованного статуса попытки прикаспийских стран установить общие правила игры в отношении экологических последствий углеводородной деятельности оказались безуспешными. После распада СССР единственным результатом такого рода попыток стало подписание в ноябре 2003 года пятистороннего соглашения по Каспию – Тегеранской рамочной конвенции по защите его окружающей среды. Однако достигнутые в рамках этой конвенции договоренности носили весьма компромиссный, мягкий и запаздывающий характер. При этом рамочный формат конвенции срочнейшим образом требовал выработки и принятия дополнительных пятисторонних соглашений по конкретным областям природоохранного сотрудничества на Каспии, включая экологические последствия углеводородной деятельности. Тем не менее длительный переговорный процесс оказался безрезультатным по всем направлениям. В отсутствие наполняющих ее соглашений сама Тегеранская конвенция превратилась в ‘беззубую’ декларацию о намерениях прикаспийских стран в отношении защиты морской среды Каспия от деградации.

В то же время участие в глобальном природоохранном сотрудничестве, имеющем важное значение для предотвращения вредных экологических

последствий нефтегазовой деятельности на дне Каспия, носит либо формальный характер (например, неприменение Казахстаном норм Конвенции Эспоо в отношении проекта освоения гигантского месторождения нефти Кашаган и т.п., несмотря на присоединение к этой конвенции), либо ориентировано на направления международного природоохранного сотрудничества, не имеющие отношения к экологической ситуации на Каспии (например, присоединение Казахстана, континентального государства, к Международной конвенции по морскому праву), либо вообще оказалось заблокированным. Последнее стало возможным, в частности, для России, которая оказалась неправомочна ратифицировать эту конвенцию по причине несоответствия ее внутреннего законодательства современным международным нормам.

Таким образом, заблокированность регионального природоохранного сотрудничества прикаспийских стран в сочетании с неэффективностью механизмов глобального сотрудничества в этой области грозят превратить начавшуюся в последние годы крупномасштабную нефтегазовую деятельность на дне Каспия в важнейший источник его загрязнения и стать, в случае непринятия безотлагательных, жестких коллективных мер по регулированию экологических последствий этой деятельности, причиной окончательной деградации уникальной экосистемы водоема и разрушения фундаментальных основ жизни миллионов людей, проживающих на его берегах.

Оглавление

I. Основные экологические последствия добычи и транспортировки углеводородов в Каспийском регионе.....	5
1. Запасы углеводородных ресурсов Каспия и их размещение	5
2. Добыча нефти и газа	7
3. Основные маршруты и транспортные средства перевозки углеводородов в регионе	10
4. Оценка воздействия добычи и транспортировки углеводородов на окружающую среду.....	17
II. Проблемы экологического регулирования в Каспийском регионе... 35	
1. Механизмы экологического регулирования : анализ опыта Запада и практика прикаспийских государств	35
2. Характеристика законодательных систем России и Казахстана в области регулирования экологических последствий добычи и транспортировки углеводородов	42
3. Особенности системы нормирования, ограничивающей экологическое воздействие на Каспий.....	46
4. Государственная экспертиза экологических последствий реализации нефтегазовых проектов.....	54
5. Проблемы аварий и других чрезвычайных ситуаций: правовое регулирование ликвидации последствий	58
III. Вопросы международного сотрудничества по защите экосистемы Каспия от ущерба, наносимого при добыче и транспортировке углеводородов	65
1. История международного природоохранного сотрудничества на Каспии.....	65
2. Экологические проблемы в документах о международно-правовом статусе Каспия: анализ новых реалий.....	67
3. Критика Каспийской Экологической Программы как инструмента политики нефтегазовых ТНК на Каспии	74
4. Декларативный характер Тегеранской рамочной конвенции о намерениях по спасению Каспия. Необходимость эффективного природоохранного сотрудничества...81	
Заключение	88

