

Э.У. ХУСАИНОВ

РОЛЬ ЮНЕП ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЕ АКВАТОРИИ КАСПИЙСКОГО МОРЯ

В современном мире международные организации вносят весомый вклад в охрану окружающей среды. Наиболее значительную роль играют ООН и ее специализированные учреждения.

Природоохранная деятельность государств в рамках ООН и национальной основе привела к необходимости создания в ООН специального механизма по координации сотрудничества государств в области охраны окружающей среды. Таким механизмом стала Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), созданная в 1972г. Специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН в июле 1997г. утвердила Найробийскую Декларацию согласно, которой ЮНЕП должна оставаться основным органом ООН в области окружающей среды. Согласно Найробийской Декларации ЮНЕП должна выполнять роль ведущего природоохранного органа, определяющего глобальную экологическую повестку дня, содействующего согласованному осуществлению экологического компонента устойчивого развития в рамках системы ООН и являющегося авторитетным защитником глобальной окружающей сре-

ды. Важнейшими направлениями природоохранной деятельности ЮНЕП являются: а) охрана отдельных природных объектов (защита морской среды, охрана почв и пресных вод); б) борьба с различными видами вредного воздействия (борьба с опустыниванием, загрязнением); в) рациональное использование природных ресурсов; г) создание мировой справочной службы по наблюдению за состоянием окружающей среды (мониторинг); д) изучение экономических особенностей развития населенных пунктов; е) разработка международно-правовой основы природоохранной деятельности¹.

При поддержке ЮНЕП разработаны и приняты Конвенция по охране Средиземного моря от загрязнения 1976г., Кувейтская региональная конвенция по охране морской среды от загрязнения 1978г., Конвенция о биологическом разнообразии 1992г. и др.

Сегодня ЮНЕП выполняет различные функциональные программы в рамках которых осуществляется реализация пилотных проектов. Учитывая особую биологическую уникальность Каспийского моря и угрозу ее потери из-за ин-

¹ Международное публичное право: учеб/Отв. ред. К.А.Бекяшев.-4-е издание.-Москва: ТК Велби, 2005г.-784с.-637С.

тенсивной нефтегазовой деятельности в акватории моря, ЮНЕП разработала специальную Каспийскую экологическую программу.

Как известно, биологическая уникальность Каспия заключается в том, что он с впадающими в него реками, прежде всего Волгой и Уралом, содержит мировой генофонд осетровых и является единственной в мире кладовой их видового разнообразия. Они включают шесть видов и один подвид: белуга, шип, стерлянь, русский осетр, персидский осетр, севрюга северокаспийская. Ряд экспертов предсказывают потерю генофонда осетровых из-за нефтегазовой деятельности на море, т.к. места их нагула и естественного воспроизводства окажутся в зоне активной нефтедобычи.

Общеизвестно, что нефтегазовая деятельность на континентальном шельфе Каспийского моря и его прибрежной зоне весьма негативно влияет на экологическую ситуацию в акватории моря. Причем планируемое масштабное освоение нефтегазовых ресурсов прикаспийскими странами за исключением Ирана в ближайшее десятилетие самым негативным образом скажется на его экологии.

В 1994г. при содействии ЮНЕП, ПРООН, ТАСИС и Всемирного банка для защиты и сохранения окружающей среды Каспия, была принята Каспийская экологическая программа, которая позволила прикаспийским странам разработать систему организационных мероприятий, направленных на региональное сотрудничество по вопросам защиты и рационального использования морской среды. Общая цель Каспийской экологической программы заключается в экологически устойчивом развитии и управлении окружающей среды Каспийского моря, включая живые организмы и качество воды для достижения долгосрочных преимуществ для населения данного региона, одновременно обеспечивая охрану здоровья людей, экологическую целостность и экономическую стабильность для будущих поколений.

По своей структуре КЭП² является международным проектом. Управление КЭП осуществляется через Руководящий комитет, Национальных координаторов, Координационное бюро программы (КБП) и национальные межсекто-

ральные координационные органы (МКО) в странах. Основная деятельность КЭП выполняется силами экспертов и консультантов Каспийских региональных тематических центров (КРТЦ), расположенных в странах региона. Вся деятельность в рамках КЭП осуществляется в соответствии с решениями Руководящего комитета (РК), в которой с правом решающего голоса входят представители пяти прикаспийских государств и четырех международных организаций-доноров: ЮНЕП, ПРООН, ТАСИС и Всемирного банка. Руководящий комитет КЭП действует на основе «Правил и процедур Руководящего комитета». В 2000 г. на встрече Республика Казахстан приняла решение о формировании Административно-консультативной группы (МАГИКА) из представителей прикаспийских стран, которая содействовала бы повышению эффективности деятельности Республики Казахстан в КЭП. В соответствии с рекомендациями первой Встречи Руководящего комитета КЭП, тогда еще временного (Рамсар, Исламская Республика Иран, май 1998 г), в каждой из стран региона создано по два КРТЦ (в Азербайджанской республике -один): Азербайджанская Республика: контроль загрязнения, здесь же размещено Координационное бюро КЭП (КБП), а при нем –группа специалистов по тематическому направлению Управления данными и информацией; Исламская Республика Иран: комплексное планирование и управление прибрежными зонами и реагирование на чрезвычайные ситуации (мониторинг загрязнения); Республика Казахстан: сохранение биоразнообразия и колебания уровня; Российская Федерация: устойчивое управление рыбными ресурсами и другими коммерческими водными живыми ресурсами (биоресурсами) и правовые, институциональные и экономические инструменты (ПРЭМ); Туркменистан: борьба с опустыниванием и деградацией прибрежных земель и Устойчивое развитие населения и здравоохранение. Вклад прикаспийских стран в формирование КРТЦ осуществляется в виде предоставления услуг и специалистов, деятельность региональных центров при организационно-финансовой поддержке ТАСИС и ПРООН, а именно: финансирование подготовки согласованных документов и рекомендаций, организация совещаний и миссий

² Вестник Каспия №1/2002 Caspian Sea Bulletin C.85-86.

сий экспертов, предоставление необходимого офисного оборудования.

Республика Казахстан совместно с другими прикаспийскими странами в рамках Каспийской экологической программы (КЭП) провела несколько международных конференций и семинаров, среди которых следует выделить I международный семинар «Экология Каспия и экологическое образование прикаспийских стран» в г. Баку, 18-21 ноября 1998 г. и последовавший за ним II семинар «Влияние нефтяных производств и магистральных нефтепроводов на окружающую среду» в г. Алматы, 12-15 октября 1998 г. В их работе приняло участие многие представители не только прикаспийских стран, но и Франции, Турции, Молдовы, Грузии и других заинтересованных стран. По результатам семинаров были приняты документы о необходимости скорейшего решения статуса Каспия, разработке единой региональной стратегии экологической безопасности Каспия, подготовке международной конвенции по охране Каспия и прилегающих территорий, и особо была отмечена необходимость развития и консолидации усилий общественных организаций, движений стран Каспийского региона в процессе принятия решений по приоритетным экологическим и социально-экономическим проблемам.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что сегодня Каспийская экологическая программа вряд ли решит все экологические проблемы в акватории Каспийского моря. Так, деятельность Каспийской экологической программы, направленной на региональное сотрудничество по вопросам защиты и рационального использования морской среды не имеет правовой основы. Руководящий комитет КЭП действует на основе «Правил и процедур Руководящего комитета», который по своей структуре и способу принятия не является нормативным правовым актом. Следовательно, тот комплекс организационных мероприятий прикаспийских государств не имеет для них юридически обязательного характера. Решить эти проблемы в состоянии только прикаспийские государства в случае их единого и взаимоприемлемого подхода. Следует также отметить, что деятельность КЭП в некоторой степени носит политизированный характер и не имеет четкой межгосударственной правовой основы. Кроме того, деятельность КЭП финансируется международными организациями, как Всемирный банк, ЮНЕП, ПРООН, а это не исключает возмож-

сти давления на прикаспийские государства со стороны главных доноров этих организаций по каким-либо причинам, что чревато срывом всей работы в рамках данного проекта в случае выхода из одного из прикаспийских государств.

На основании вышеизложенного можно заключить, что лучшим средством по экологической защите акватории Каспийского моря явилось бы учреждение специального уполномоченного органа на межгосударственной правовой основе, состоящего из представителей пяти прикаспийских государств, для контроля за рациональным и безопасным ведением работ на шельфе моря.

Безусловно, нельзя не подчеркнуть значительную роль ЮНЕП в вопросах экологической защиты Каспия. Более того, при активном содействии ЮНЕП 3-4 ноября 2003 года в Тегеране полномочными представителями четырех государств (Азербайджаном, Казахстаном, Россией и Ираном) подписана Рамочная Конвенция по защите морской среды Каспийского моря. Это первая региональная конвенция, которая определяет основные направления регулирования антропогенного воздействия на морскую среду Каспия, охраны и воспроизводства биологических и других коммерческих ресурсов Каспийского моря, а также процедурные вопросы принятия совместных решений пятью прикаспийскими государствами. Целями Рамочной Конвенции являются:

- предотвращение ухудшения состояния морской окружающей среды Каспийского моря от загрязнения из различных источников, включая сбросы и выбросы;
- упорядочение деятельности хозяйствующих субъектов на прибрежной зоне Каспийского моря в целях предупреждения нанесения ущерба состоянию морской окружающей среды Каспийского моря;
- предупреждение угрозы для состояния морской окружающей среды Каспийского моря, связанной с колебанием уровня моря;
- восстановление и устойчивое, рациональное использование ресурсов Каспийского моря;
- сохранение живых ресурсов Каспийского моря.

На прикаспийские государства и в том числе на Казахстан конвенцией возлагаются общие обязательства :

- самостоятельно или совместно принимать все необходимые меры для предотвращения, сни-

жения и контроля загрязнения Каспийского моря, для охраны, сохранения и восстановления его морской среды;

- использовать ресурсы Каспийского моря таким образом, чтобы не наносить ущерба его морской среде;

- сотрудничать друг с другом и с компетентными международными организациями для достижения цели настоящей Конвенции.

Эти обязательства конкретизированы в части:

- контроля, снижения и предотвращения загрязнения Каспийского моря из наземных источников и в результате деятельности на его дне, загрязнения с судов и вызванного иными видами деятельности, включая мелиорацию земель и связанные с этим работы по выемке грунта и строительству дамб;

- предотвращения привнесения в Каспийское море инвазивных видов-вселенцев, контролю и борьбе с ними;

- принятия всех необходимых превентивных и восстановительных мер в целях защиты людей и морской среды от последствий природных катастроф или аварий, возникающих в результате антропогенной деятельности;

- защиты, сохранения, восстановления, а также устойчивого рационального использования биологических ресурсов Каспийского моря,

- разработки и выполнения национальных стратегий и планов по планированию и управлению сушей, находящейся под воздействием близости моря.

В развитие Рамочной конвенции предусматривается разрабатывать протоколы, предписывающие дополнительные меры по вышеперечисленным обязательствам, в частности по :

- применению малоотходных и безотходных технологий для предотвращения, снижения и контроля выбросов загрязняющих веществ;

- лицензированию Сторон сбросов сточных вод для предотвращения, снижения и контроля загрязнения из наземных источников;

- внедрению экологически обоснованной технологии при лицензировании сбросов сточных вод;

- применению различных видов очистки городских сточных вод;

- использованию наилучших существующих

технологий для сокращения притока органических веществ из коммунальных и промышленных источников;

- использованию наилучших существующих методов для сокращения притока опасных веществ, включая органические, из рассредоточенных источников, в том числе имеющихся в сельском хозяйстве;

- консервации и полной ликвидации находящихся на суше источников загрязнения, продолжающих оказывать отрицательное воздействие на морскую среду Каспийского моря;

- защите, сохранению и восстановлению биологических ресурсов;

- по смягчению последствий колебаний уровня Каспийского моря.

Вместе с тем, данная Конвенция по своему содержанию является рамочной. Поэтому, такие вопросы, как загрязнение моря из наземных источников или судов и другие должны быть четко прописаны в дополнительных Протоколах, которые планируется принять прикаспийскими странами в развитие Тегеранской конвенции. Именно от того, насколько дополнительные Протоколы будут совершенными с точки зрения их эффективности, ясности и точности их содержания, будет во многом зависеть будущая экологическая ситуация на море. Важные показатели совершенства международно-правовых норм – ясность, точность, определенность их содержания. Применение международно-правового акта будет затруднено, если он не будет отвечать указанным требованиям³.

Таким образом, можно подчеркнуть, что роль ЮНЕП в вопросе сохранения и защиты морской среды Каспия является весьма своевременной и необходимой в условиях затянувшегося правового спора по определению правового статуса Каспийского моря.

Резюме

Каспий тенізінің акваториясын экологиялық қорғаудағы ЮНЕП-н ролін қарастыруға арналған.

Summary

The article focuses on the role of UNEP in environmental protection of the water area of the Caspian Sea.

³ Тот факт, что государства иногда действуют противоправно, отмечает немецкий юрист-международник Х.Месснер, имеет своим основанием чаще всего то, что у международно-правовых норм отсутствуют необходимые ясность и точность.