

Формирование согласованного механизма охраны окружающей среды в международном водоеме при осуществлении нефтяных операций

Е.В. Новикова, доктор юридических наук, юридическая фирма «Новиков & Эдвайзерс»

Осуществлению нефтяных операций в международных водоемах сопутствуют такие экологические риски, как загрязнение вод нефтепродуктами, судоходством, угроза состоянию биоресурсов, радиоактивное загрязнение, нарушение экологического баланса. Автор показывает важность международно-правового регулирования статуса особых морских пространств (в частности, Каспия), не подпадающих под действие универсальных международных договоров по морскому праву. В связи с особым статусом отдельных водоемов, возникают проблемы правового регулирования осуществления нефтяных операций.

Отсутствие международно-правового регулирования нефтяных операций на Каспии и в Баренцевом море неизбежно приведет к возникновению серьезных экологических, юридических и экономических (не говоря уже о политических) проблем для прибрежных государств.

Очевидно, что любое природопользование в международном закрытом водоеме потенциально воздействует на поверхность воды и биоресурсы, находящиеся в общем пользовании. Представляется, что эксплуатация одного сектора моря без ущерба другому сектору в принципе невозможна.

Секторальное разграничение дна, например, северной части Каспия не решает возникающие экологические проблемы. Вряд ли реализация проектов прокладки нефте- и газопроводов по дну моря или нарушение заповедного режима Северного Каспия Казахстаном либо Россией являются сугубо внутренними делами этих стран. Характер течения Каспия имеет свои особенности — неравномерное распределение источников загрязнения по периметру моря приводит к неравномерному загрязнению отдельных его участков. В силу активной циклонической деятельности на Каспии загрязнение одной его части неизбежно приводит к загрязнению другой части, что предопределяет исключительно высокий уровень взаимозависимости прибрежных государств и обреченность их на экологическое сотрудничество.

Осуществлению нефтяных операций в международном водоеме традиционно сопутствуют такие экологические риски, как загрязнение вод нефтепродуктами, судоходством, угроза состоянию биоресурсов, радиоактивное загрязнение, нарушение экологического баланса и др.

Серьезность ситуации характеризуется правовым вакуумом в плане применимой юрисдикции к отношениям по недро-, водо- и иным видам природопользования и по охране окружающей среды. При этом потребность в решении проблемы и ее острота нарастают.

В теоретическом и практическом плане нет ответа на вопрос, законодательством какого из прибрежных государств должны регулиро-

ваться указанные отношения. Соответствующие положения не содержатся ни в одном из документов международно-правового характера. Развитию недропользования на Каспии препятствуют как отсутствие его международного статуса, неприменимость положений международных конвенций по морскому праву, так и полное отсутствие скоординированности прибрежных государств при разработке «правил игры» и обеспечения согласованного режима охраны окружающей среды. Между тем, например, осуществлению нефтяных операций на Северном море предшествовало принятие детального регулирования в виде специальных конвенций.

В отсутствие четкого, основанного на международно-правовых нормах, согласованного режима недро- и водопользования и представления о пределах юрисдикции каждого из прибрежных государств, вряд ли будет возможно рассматривать в качестве бесспорных как предоставленные, так и предоставляемые права недропользования в отношении ресурсов недр морского дна международного водоема. Оспоримость любого из потенциально принимаемых решений чревата как минимум правовыми конфликтами как между природопользователями, так и государствами.

К сожалению, вступившая в силу в 2006 г. Рамочная конвенция по защите морской среды Каспия, а также Российско-Казахстанское Соглашение о разграничении дна Северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование (1998 г.) не содержат соответствующих эколого-правовых регуляторов. Существующие национальные правовые базы представляются явно недостаточными.

Сложившаяся ситуация порождает ряд правовых проблем для всех прибрежных государств и других участников отношений в сфере недропользования, а именно:

- отсутствие необходимых нормативных правовых и нормативно-технических актов, закрепляющих экологические требования, применяемых при подготовке и осуществлении инвестиционных проектов;
- неопределенный объем имущественной ответственности за экологические правонарушения (ущербы); отсутствие научно обоснованных

методик расчетов экологических ущербов, страхования экологических рисков;

- необеспеченность прав недропользователя на получение информации об экологическом состоянии объекта природопользования;
- отсутствие нормативной базы для разработки трансграничных месторождений;
- отсутствие согласованных прибрежными государствами механизмов (процедур) экологической экспертизы, государственного экологического контроля, предупреждения и ликвидации аварийных ситуаций, экологического мониторинга, привлечения к юридической ответственности;
- отсутствие системы урегулирования и разрешения споров в сфере недропользования и охраны окружающей среды.

Таким образом, до тех пор пока не будет решена проблема создания надлежащей правовой базы, осуществление недропользования и водопользования в международном водоеме в соответствии лишь с требованиями законодательства одной из прибрежных стран будет проблемным с точки зрения правомерности.

Недропользователь не сможет обосновать или доказать контролирующему органу каждого из прикаспийских государств правомерность своих действий по соблюдению им экологических требо-

Серьезность ситуации характеризуется правовым вакуумом в плане применимой юрисдикции к отношениям по недро-, водо- и иным видам природопользования и по охране окружающей среды.

ваний в процессе природопользования. Обеспечить же соответствие требованиям законодательства всех прикаспийских государств предстает-

вляется маловероятным в силу ряда очевидных причин. Кроме того, объективно возникает необходимость предварительного получения заключений государственной экологической экспертизы в тех странах, чьи экологические интересы оказались затронутыми. В противном случае любая хозяйственная деятельность, если она была начата без учета экологических требований и положительного заключения ГЭЭ, может быть и должна быть остановлена (приостановлена) в соответствии с требованием законодательства об охране окружающей среды любой из стран.

Напрашивается еще один закономерный вопрос: органы какого государства, на каком основа-

нии и в какой части акватории вправе и обязаны выполнять свои функции по контролю за соблюдением недропользователями и водопользователями требований по рациональному использованию ресурсов и охране окружающей среды?

Нерешенность указанных проблем приведет к возникновению тупиковой ситуации в случае причинения экологических ущербов.

На Каспии существует высокая вероятность чрезвычайных аварийных ситуаций как природного, так и антропогенного характера, спровоцированных антропогенной деятельностью. Даже нормальная эксплуатация нефтяных скважин при осуществлении морского бурения приводит к нефтяным разливам, что статистически фиксируется на уровне 0,5 % извлекаемой нефти.

Экологическая катастрофа в таком водоеме не только возможна, но и неизбежна, если к ней не подготовиться серьезно. Подобное вполне реально при вскрытии зон с аномально высокими давлениями на Северном Каспии (пластовое давление сероводорода на некоторых казахстанских месторождениях достигает тысяч атмосфер) или при разрыве нефте- и газопроводов, проходящих по сейсмоопасному району акватории. Велика также вероятность аварий при танкерных перевозках, осуществляемых на фоне интенсивного судоходства и рыболовства, существует также риск утечки нефти из хранилищ и трубопроводов. По всей акватории моря прикаспийскими государствами почти одновременно планируется крупномасштабная добыча нефти и газа, объемы которой в десятки раз превышают нынешние. Такая активность на Каспии может вызвать региональную экологическую катастрофу.

При этом оценка рисков наступления ответственности за экологический ущерб затруднена в связи со сложностью и невозможностью адекватного исчисления объема имущественной ответственности причинителя вреда и отсутствием легитимных методик расчета экологических ущербов. Большую настороженность инвесторов и прибрежных государств вызывает также неопределенность в отношении объемов возлагаемой имущественной ответственности за экологические правонарушения.

... до тех пор пока не будет решена проблема создания надлежащей правовой базы, осуществление недропользования и водопользования в международном водоеме... будет проблемным с точки зрения правомерности.

Механизм распределения экологических рисков через экологическое страхование на Каспии и в Баренцевом море также отсутствует. Ни одна страховая компания пока еще не осуществляет покрытия таких рисков нефтяных операций на море.

Мировая практика содержит ряд печальных примеров крупномасштабных экологических катастроф при осуществлении нефтяных операций на море. В частности, это разлив от 11 до 30 млн тонн нефти из танкера «Эксон Валдиз» в 1989 г. Ущерб был оценен примерно в 5 млрд дол. США. Несмотря на принимаемые меры, загрязнение воды и побережья по течению распространилось за два месяца на расстояние около 470 морских миль (около 900 км)! Применительно к Казахстану подобная ситуация неизбежно повлечет ответственность государства прямо или опосредованно.

В России недавние проверки экологического состояния строящегося трубопровода и завода СПГ в заливе Анива в рамках проекта «Сахалин-2» показали полную неготовность как государства, так и недропользователей доказать и обосновать реальную оценку экологического ущерба и урегулировать возникающие экологические проблемы. В России, так же как и в Казахстане, отсутствуют и упорядоченная судебная практика по делам о возмещении экологических ущербов, и достаточная правовая база для расчета экологических ущербов. Поэтому не случайны колебания в оценках ущерба окружающей среде острова Сахалин и акватории Охотского моря на сумму от 11 млн руб. до 50 млрд дол., содержащиеся в официальных заявлениях уполномоченных государственных чиновников федерального уровня. С высокой вероятностью стоит предположить риск конфликтной ситуации и неограниченных требований со стороны любого из прибрежных государств даже в случае малозначительного инцидента в соседнем секторе водоема.

Единственным способом решения указанных экологических проблем при осуществлении нефтяных операций в международном водоеме должно быть принятие согласованных и унифицированных подходов, требований и процедур оценки воздействий на окружающую среду, экологического

контроля, нормирования, мониторинга, методики оценки экологических ущербов, оперативного реагирования для ликвидации последствий аварийных ситуаций, урегулирования экологических споров, а также создание фонда ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Разработка указанных подходов, требований и процедур должна быть ориентирована на гармонию с соответствующими подходами, требованиями и процедурами, применяемыми при осуществлении морской нефтедобычи в странах ЕС, Канаде и США.

Особого внимания заслуживает опыт Норвегии по включению и развитию в своем экологическом законодательстве подходов и принципов регулирования, содержащихся в директивах ЕС. Норвегия также является участником специализированной Конвенции по охране морского пространства Северо-Восточной Атлантики (так называемой Конвенции OSPAR от сокращения «Осло – Париж»), регулирующей экологические требования и механизмы охраны окружающей среды при осуществлении нефтяных операций в Северном море. В итоге за последние 15 лет в Норвегии сформировалось наиболее современное и развитое оффшорное законодательство, детализирующее положения международно-правовых актов, которое для России (с ее задачами в Баренцевом море и на Каспии) представляется наиболее оптимальной современной моделью и отправной точкой для решения подобной задачи. И как показала практика, заданный в Норвегии вектор развития на гармонизацию и унификацию законодательства в соответствии с европейскими подходами и принципами оказался весьма оправданным.

Приоритетными являются следующие задачи разработки механизма охраны окружающей среды:

- подходы к регулированию системы предупреждения и ликвидации аварийных ситуаций;
- подготовка методической основы расчетов экологических рисков и ущербов, правила страхования экологических рисков;

- унифицированные экологические требования на всех этапах хозяйственной деятельности;
- разработка организационного механизма охраны окружающей среды (оценка воздействия на окружающую среду, экологический контроль, нормирование, мониторинг, разрешение споров, юридическая ответственность, научные исследования);
- нормативная база разработки трансграничных месторождений (юнитизация).

В итоге специальным актом международного права, имеющим преимущественную силу над актами национального законодательства, будет заложен фундамент регулирования охраны окружающей среды при осуществлении недропользования на Каспии и в Баренцевом море.

Причем на начальном этапе к решению указанной задачи на Каспии было бы оптимальным привлечь не все, а лишь три прибрежных государства — Казахстан, Россию и Азербайджан, расположенные в Северном Каспии, зоне сосредоточения высокой концентрации запасов углеводородов и наибольшей хозяйственной активности.

Единственным способом решения... экологических проблем при осуществлении нефтяных операций в международном водоеме должно быть принятие согласованных и унифицированных подходов, требований и процедур оценки воздействий на окружающую среду...

В силу сохраняющейся известной общности развития трех бывших советских республик (по языку, историческим корням и структуре экономики), а также сходства их правовых систем и совпадения геополитических интересов было бы реалистичным ожидать

разработку и принятие согласованной правовой базы уже в обозримом будущем, т.е. к началу интенсивного промышленного освоения углеводородных ресурсов водоема. Со временем и Туркмения, и Иран смогут присоединиться к согласованному режиму охраны окружающей среды.

Таким образом, не дожидаясь урегулирования международно-правового статуса Каспия и Баренцева моря, следует поставить интересы охраны окружающей среды и экономического развития впереди политических разногласий, что позволит упорядочить деятельность в акваториях в соответствии с передовыми мировыми стандартами. □