

Глава 1

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НЕФТЕГАЗОДОБЫВАЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СЕВЕРНОЙ ЧАСТИ КАСПИЙСКОГО МОРЯ

Осознание обществом необходимости рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности находит отражение в экологическом праве, которое в России развивается ускоренными темпами. Задача, поставленная перед авторами, заключалась в подготовке обзора правовых актов, регламентирующих деятельность в области охраны окружающей среды при осуществлении поиска, разведки и добычи углеводородного сырья в северной части Каспийского моря. В связи с этим материалы, содержащиеся в данной главе, носят в основном информационный характер. Особое внимание в ней обращено на трудности в практическом применении норм национального экологического права, обусловленные неопределенностью правового статуса Каспийского моря.

Проблема правового статуса Каспийского моря, ставшая особенно актуальной после образования новых суверенных государств на его берегах, широко обсуждается на различных международных форумах и в средствах массовой информации. Ее решение по различным причинам затягивается, но интерес к ней не ослабевает. Обусловлено это тем, что правовой статус Каспия является одним из основных элементов правового режима экономической деятельности на его акватории, в том числе связанной с освоением и разработкой месторождений углеводородного сырья. Другими элементами этого правового режима являются двухсторонние соглашения и национальное законодательство прикаспийских государств.

В условиях неопределенности правового статуса Каспийского моря, который может быть определен только пятисторонним соглашением прикаспийских государств, они для защиты своих интересов прибегают к двусторонним соглашениям или самопроизвольно устанавливают границы своей юрисдикции на акватории Каспия. От последнего пока воздерживаются только два прикаспийских государства (Россия и Иран), имеющие в отличие от других членов каспийского сообщества выходы и к другим морям и, соответственно, национальное морское право. Его применение к Каспию в отсутствие правового статуса не имеет твердой правовой основы; достаточно указать на неопределенность на Каспии таких морских пространств, как «внутренние воды», «территориальное море», «континентальный шельф».

Затруднено применение на Каспии и других норм национального права РФ, в т.ч. экологического, поскольку не определены границы национальной юрисдикции России на его акватории. Таким образом, Россия (а также Иран) больше чем другие государства страдают от правового вакуума, сложившегося в связи с затянувшимся решением проблемы правового статуса, что не может продолжаться бесконечно.

1.1 Основные законодательные и специальные нормативно-правовые акты

Основным источником экологического права в Российской Федерации является Конституция РФ, в соответствии с которой (ст. 4) суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. При этом территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними (п. 1, ст. 67). Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права (п.2, ст. 67).

В соответствии с Конституцией РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. При этом земля и другие природные

ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ст. 9). Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов граждан (п. 2, ст. 36).

Согласно ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). При этом каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58). В Российской Федерации принимаются меры по обеспечению экологического благополучия (п. 2, ст. 41).

В ведении Российской Федерации находится определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации (пункт «н», ст. 71). В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры (пункт «д», ст. 72).

Таковы положения Конституции Российской Федерации, определяющие правовые основы охраны окружающей среды при осуществлении нефтегазодобывающей деятельности на морской акватории, которые получили дальнейшее развитие в федеральных законах Российской Федерации.

Основным федеральным законом, регулирующим экологические отношения на территории РФ, является Федеральный закон № 7-ФЗ от 10.01.02 «Об охране окружающей среды». До его ввода в действие аналогичную роль исполнял Закон РСФСР от 19 декабря 1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды». Одним из основных принципов охраны окружающей среды в РФ является допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды (ст. 3 закона «Об охране окружающей среды»)

Общие требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности сформулированы в ст. 34 ФЗ «Об охране окружающей среды, согласно которой «размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. При этом должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности». Более детальные требования, отнесенные к всем этапам хозяйственной деятельности, даны в 35-39 статьях Федерального закона «Об охране окружающей среды».

В ст. 46 Федерального закона «Об охране окружающей среды» конкретизированы природоохранные требования к объектам нефтегазодобывающих производств, а также объектам переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки. В соответствии с этими требованиями при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации указанных объектов «должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства и сбора нефтяного (попутного) газа и минерализованной воды, рекультивации нарушенных и загрязненных земель, снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации».

В п.3 ст. 46 указывается, что «строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки допускаются при наличии проектов

восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного отвода земель, положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных законодательством государственных экспертиз, финансовых гарантий реализации таких проектов».

Пункт 4 ст. 46 предусматривает, что «строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств объектов переработки, транспортировки и хранения нефти и газа, расположенных в акваториях водных объектов, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, допускаются при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных законодательством государственных экспертиз».

Для осуществления нефтегазодобывающей деятельности важными также являются природоохранные требования при обращении с отходами производства и потребления. В соответствии со ст. 51 ФЗ «Об охране окружающей среды» указанные отходы «подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством РФ», при этом «запрещается сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и почву».

Статья 55 ФЗ «Об охране окружающей среды» содержит требования, направленные на охрану окружающей среды от негативного физического воздействия, также имеющие существенное значение для нефтегазодобывающей деятельности. Эти требования обязывают юридических и физических лиц при осуществлении хозяйственной и иной деятельности «принимать необходимые меры по предупреждению, устранению негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду», включая места обитания диких зверей и птиц, естественные экологические системы и природные ландшафты.

Основным законодательным актом, регулирующим отношения в области использования и охраны водных объектов является Водный Кодекс Российской Федерации (№ 167-ФЗ от 16.11.95), действие которого распространяется на внутренние морские воды и территориальное море РФ. В соответствии со ст. 85 и 144 Водного Кодекса РФ водные объекты могут использоваться в числе прочего для добычи полезных ископаемых, а также для транспорта, строительства, сброса сточных вод, то есть для тех видов деятельности, осуществление которых связано с освоением морских месторождений углеводородного сырья.

В то же время Водным Кодексом РФ запрещаются: а) сброс в водные объекты и захоронение в них производственных, бытовых и других отходов (ст. 96); б) захоронение и сброс радиоактивных и токсичных веществ (материалов) в водные объекты (ст. 104); в) сброс в водные объекты не очищенных и не обезвреженных в соответствии с установленными нормативами сточных вод; г) забор воды из водных объектов, существенно влияющий на их состояние; д) сброс сточных вод, содержащих вещества, для которых не установлены предельно допустимые концентрации, или содержащих возбудители инфекционных заболеваний (ст. 106).

При этом «поступление взвешенных частиц в водный объект допускается только в соответствии с требованиями водного законодательства РФ» (ст. 96), а «сброс сточных вод, содержащих токсичные вещества (материалы), в водные объекты допускается только после их очистки в установленном порядке» (ст. 104). В связи с тем, что в зимнее время акватория Северного Каспия покрывается льдом, важное значение имеет нормы ст. 101 Водного Кодекса, в соответствии с которыми «запрещаются засорение ледяного покрова водных объектов производственными, бытовыми и иными отходами и отбросами, а также загрязнение его нефтяными продуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами».

В соответствии со ст. 86 Водного Кодекса «использование водных объектов с применением сооружений, технических средств и устройств (специальное водопользование) осуществляется гражданами и юридическими лицами только при

наличии лицензии на водопользование». При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию хозяйственных и других объектов, а также при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных объектов и окружающую природную среду (ст. 105 Водного Кодекса). При проектировании и строительстве вновь создаваемых и реконструируемых хозяйственных и других объектов, а также при внедрении новых технологических процессов, влияющих на состояние водных объектов, необходимо предусматривать создание замкнутых систем технического водоснабжения (там же).

В соответствии со ст. 85 Водного Кодекса запрещается ввод в эксплуатацию: а) хозяйственных и других объектов, не оборудованных устройствами, очистными сооружениями, предотвращающими загрязнение, засорение, истощение водных объектов; б) водозаборных и сбросных сооружений без рыбозащитных устройств и устройств, обеспечивающих учет забираемых и сточных вод; г) водозаборных сооружений, связанных с использованием подземных вод, без оборудования их водорегулирующими устройствами, водоучитывающими приборами; д) сооружений и устройств для транспортировки и хранения нефтяных, химических и других продуктов без оборудования их средствами для предотвращения загрязнения водных объектов и контрольно-измерительной аппаратурой для обнаружения утечки указанных продуктов.

Использование водных объектов должно осуществляться с минимально возможными негативными последствиями для водных объектов. При использовании водных объектов граждане и юридические лица обязаны осуществлять мероприятия, обеспечивающие охрану водных объектов (ст. 94 Водного Кодекса РФ). Основные обязанности водопользователей по охране водных объектов, сформулированы в Водном кодексе, ниже перечислены те из них, которые имеют значение для осуществления нефтегазодобывающей деятельности на морских акваториях:

при геологическом изучении недр, разведке и добыче полезных ископаемых, строительстве и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых недропользователи обязаны не допускать загрязнение, засорение и истощение водных объектов (ст. 114);

при осуществлении на дне водных объектов работ, которые направлены на использование недр, но не связаны с добычей полезных ископаемых, недропользователи обязаны не допускать загрязнения, засорения и истощения водных объектов (ст. 99);

добыча полезных ископаемых, торфа и сапропеля со дна водных объектов или возведение сооружений с опорой на дно должны осуществляться такими способами, которые не оказывали бы вредного воздействия на поверхностные воды, дно, берега водных объектов и водные биоресурсы (ст. 99);

не разрешается эксплуатация самоходных и несамоходных судов, а также иных объектов, находящихся на поверхности водных объектов, без устройств по сбору сточных вод, отходов и отбросов, образующихся на этих судах и объектах (ст. 100);

запрещается сброс сточных вод в особо охраняемые водные объекты, а также в места нереста и зимовки ценных и особо охраняемых видов рыб, в места обитания ценных и занесенных в Красную книгу видов животных и растений (ст. 144);

при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических и других сооружений на водных объектах, используемых для рыбного хозяйства, должны предусматриваться и своевременно осуществляться мероприятия, обеспечивающие охрану водных объектов, рыбных ресурсов, водных и околотовных животных и растений (ст. 140);

ведение строительных, дноуглубительных, взрывных и иных работ на водных объектах и в их водоохраных зонах допускается по согласованию со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда (ст. 108);

устройство и эксплуатация скважин, а также использование отработанных месторождений полезных ископаемых для сброса сточных вод допускается с соблюдением требований, предусмотренных Водным Кодексом РФ и законодательством Российской Федерации о недрах (ст. 107).

В связи со ст. 144, запрещающей сброс сточных вод в особо охраняемые водные объекты Водным кодексом РФ (ст. 118) предусматривается, что Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ могут быть установлены следующие категории особо охраняемых водных объектов:

участки внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;

водно-болотные угодья;

водотоки и водоемы, отнесенные к уникальным природным ландшафтам;

зоны охраны истока или устья водных объектов;

места нереста ценных видов рыб;

иные категории водных объектов, рассматриваемых в неразрывной связи с лесами, животным миром и другими природными ресурсами

В соответствии со ст. 119 Водного Кодекса РФ «особо охраняемые водные объекты международного значения (трансграничные (пограничные) водные объекты, участки внутренних вод и территориального моря РФ, водно-болотные угодья) определяются в порядке устанавливаемом Правительством РФ в соответствии с международными договорами РФ и законодательством РФ. Режим использования и охраны особо охраняемых водных объектов международного значения определяется международными договорами РФ и законодательством РФ.

В качестве примера конкретизации положений ст. 118 и 119 Водного Кодекса РФ можно указать на Постановление Правительства РФ № 1050 от 13.09.94 «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской стороны, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц». В список водно-болотных угодий, имеющих международное значение и подпадающих под действие конвенции, принятой 2 февраля 1971 года в Рамсаре, участником которой Российская Федерация стала в качестве правопреемника СССР (СССР присоединился к Рамсарской конвенции в 1974 году), входит дельта р. Волги. В рамках реализации Постановления Правительства РФ № 1050 от 13.09.94 Глава Администрации Астраханской области своим постановлением № 500 от 22.12.97 установил согласованные с Госкомэкологии РФ границы водно-болотного угодья «Дельта Волги» и утвердил Положение о данном угодье.

В соответствии со ст. 1 и 2 Рамсарской конвенции водно-болотные угодья могут включать в себя морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров, а также морские водоемы с глубиной больше шести метров там, где они важны в качестве местобитания водоплавающих птиц. Рамсарская конвенция непосредственно не содержит каких-либо ограничений для осуществления хозяйственной деятельности на водно-болотных угодьях. Согласно ст. 3 участники конвенции самостоятельно определяют и осуществляют свое планирование таким образом, чтобы способствовать охране и разумному использованию водно-болотных угодий, находящихся на их территории. При этом в соответствии со ст. 4 каждый из участников способствует охране водно-болотных угодий и водоплавающих птиц посредством создания природных резерватов и обеспечивает надлежащий надзор за ними. При исключении водно-болотных угодий из списка конвенции или сокращения их размеров предусматривается компенсация, заключающаяся в создании дополнительных природных резерватов для водоплавающих птиц, а также обеспечении защиты части территории первоначального их местообитания.

В состав имеющего международное значение водно-болотного угодья «Дельта Волги» в соответствии с постановлением Главы Администрации Астраханской области № 500 от 22.12.97 включена часть акватории Северного Каспия, ограниченная со стороны моря линией свала глубин. В соответствии с утвержденным положением на акватории и территории водно-болотного угодья международного значения «Дельта Волги» запрещаются (ниже перечислены только ограничения, имеющие значение для осуществления нефтегазодобывающей деятельности):

все виды деятельности, приводящие к нарушению естественного гидрологического режима, за исключением строительства гидротехнических сооружений, необходимых для

рыбохозяйственных целей, нужд водного транспорта, мелиорации земель, сельскохозяйственного и коммунального водоснабжения;

производство дноуглубительных работ без разрешения государственного комитета по охране окружающей среды Астраханской области, а также устройство по берегам водоемов всякого рода отвалов и свалок, кроме отвалов грунта, вынутаго со дна водоемов при производстве дноуглубительных работ для улучшения прохода рыбы и судоходства;

хранение и применение ядохимикатов, удобрений а также других опасных материалов и сырья без согласования с Астраханской областной станцией защиты растений, органами санитарно-эпидемиологического надзора и территориальными подразделениями государственного комитета по охране окружающей среды Астраханской области;

сброс в водоемы и на рельеф местности неочищенных промышленных, коммунально-бытовых, дренажных, льяльных, балластных, хозяйственно-фекальных вод. Загрязнение и засорение акватории и территории угодья производственными, бытовыми и иными отходами и отбросами;

проведение геологоразведочных и сейсморазведочных работ со взрывными источниками упругих колебаний и разработка минерального сырья, в том числе бурение нефтяных, газовых скважин и их эксплуатация, а также проведение других работ, изменяющих естественный биологический и гидрологический режим водоемов;

проведение взрывных работ, разработка гальки, гравия и иных грунтов со дна водоемов;

размещение хозяйственных, промышленных и жилых объектов на берегах водоемов или в местах массовых скоплений птиц без положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Таким образом, положение о водно-болотном угодье международного значения «Дельта Волги» содержит запрет на осуществление нефтегазодобывающей деятельности, за исключением прокладки нефте- и газопроводов, если она не нарушает естественного режима водоемов и при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. При этом следует иметь в виду, что на особо охраняемых природных территориях, включенных в состав водно-болотного угодья «Дельта Волги», например на участках Астраханского государственного биосферного заповедника и его охранных зон, действует режим, определенный положением о них.

Федеральным законом (№ 155-ФЗ от 31.07.98) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», конкретизирующем отдельные положения Водного Кодекса РФ, предусматривается (ст. 20), что «исследование, разведка, разработка (добыча) и охрана водных биологических ресурсов и других природных ресурсов и окружающей среды внутренних морских вод и территориального моря, а также обеспечение экологической безопасности, деятельность на особо охраняемых природных территориях и охрана памятников истории и культуры осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации». При этом «создание, эксплуатация и использование искусственных островов, сооружений и установок для любых целей, а также прокладка подводных кабелей и трубопроводов для любых целей осуществляется в порядке, определенном Правительством РФ» (ст. 16).

Обязательной мерой по защите морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря является государственная экологическая экспертиза, которой подлежат все виды хозяйственной деятельности независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности (ст. 34). Все виды хозяйственной и иной деятельности во внутренних морских водах и в территориальном море могут осуществляться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы, проводимой за счет пользователя природными ресурсами внутренних морских вод и территориального моря. Предметом государственной экологической экспертизы должны быть предплановая, предпроектная и проектная документация, относящиеся к изучению, разведке, разработке (промыслу) природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря,

созданию и использованию искусственных островов, установок и сооружений, прокладке кабелей и трубопроводов.

Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» содержит норму (ст. 37), запрещающую захоронение отходов и других материалов, а также сброс вредных веществ во внутренних морских водах и в территориальном море. При этом, однако, указывается, что «захоронением не считается удаление отходов или других материалов, присущих или являющихся результатом нормальной эксплуатации судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений и не превышающих предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы», а «сброс вредных веществ не включает выброс вредных веществ, происходящий непосредственно вследствие разведки, разработки и связанных с ними процессов обработки в море минеральных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря». Важно также, что ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ» содержит определения вредного вещества, захоронения отходов, сброса вредных веществ. Кроме того, нельзя не указать на определенное противоречие между Водным Кодексом РФ и названным законом, первый из которых запрещает сброс вредных в водные объекты, а второй исключает из этого запрета вредные вещества, поступающие в морскую среду при разведке и разработке минеральных ресурсов внутренних вод и территориального моря.

В соответствии с Федеральным законом (№ 187-ФЗ от 30.11.95) «О континентальном шельфе Российской Федерации» участки континентального шельфа РФ предоставляются в пользование для регионального геологического изучения в целях оценки перспектив рудоносности и нефтегазоносности крупных регионов континентального шельфа, поиска минеральных ресурсов, разведки и разработки минеральных ресурсов; одновременных поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов (ст. 7). Предоставленные в пользование участки представляют собой геометризованные блоки, параметры которых указываются в лицензии на региональное геологическое изучение континентального шельфа, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов, в том числе площадь морского дна с координатами ее границ и глубины недр.

В лицензию на региональное геологическое изучение континентального шельфа, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов должны включаться следующие сведения: а) об экологическом обеспечении пользования участками, включая организацию экологического мониторинга, взаимосогласованные методики возмещения ущерба, наносимого живым ресурсам; б) о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций; в) о страховании, консервации и ликвидации (уборке) установок и сооружений по завершении работ (ст. 8). Запрещается включать в лицензии заповедники, заказники, заповедные зоны или другие особо охраняемые территории континентального шельфа, имеющие важное значение для сохранения, воспроизводства и миграции ценных видов живых ресурсов. Пользователи участков обязаны осуществлять технологические, гидротехнические, санитарные и иные мероприятия, а также соблюдать применимые международные нормы и стандарты, законы и правила Российской Федерации по защите морской среды, минеральных и живых ресурсов.

На континентальном шельфе РФ могут создаваться искусственные острова, установки и сооружения в порядке установленном федеральным законом «О континентальном шельфе РФ», который, в частности, предусматривает, что запрос на создание и использование искусственных островов, установок и сооружений на континентальном шельфе должен помимо прочего содержать: а) описание экологических последствий, в том числе для морской среды, минеральных и живых ресурсов; б) меры по предупреждению или снижению возможного ущерба морской среде, минеральным и живым ресурсам, включая создание замкнутых систем технического водоснабжения, плавучих или стационарных очистных сооружений и средств для приема нефтесодержащих вод и других вредных веществ; в) данные о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций (ст. 17). В разрешении на создание искусственных

островов, установок и сооружений может быть отказано, если они ориентированы на заповедники, заказники, заповедные зоны или другие особо охраняемые природные территории континентального шельфа, имеющие важное значение для сохранения, воспроизводства и миграции ценны видов живых ресурсов (ст. 19).

На континентальном шельфе может осуществляться прокладка подводных кабелей и трубопроводов в соответствии с нормами международного права при условии, что этим не создаются помехи региональному геологическому изучению континентального шельфа, поиску, разведке и разработке минеральных ресурсов или промыслу живых ресурсов, эксплуатации и ремонту ранее проложенных кабелей и трубопроводов и обеспечиваются меры по защите и сохранению минеральных и живых ресурсов (ст. 22).

В соответствии с Федеральным законом на континентальном шельфе РФ допускается захоронение отходов и других материалов и при обеспечении их надежной локализации. Основанием для захоронения отходов является разрешение, выдаваемое специально уполномоченным на то федеральным органом по охране окружающей среды и природных ресурсов, при этом выдаче разрешения на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе должна предшествовать государственная экологическая экспертиза (ст. 34). При этом «захоронением не считается удаление отходов или других материалов, присущих или являющихся результатом нормальной эксплуатации судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений» (ст. 4). Важно отметить, что понятие «удаление отходов, не считаемое захоронением» в законе о континентальном шельфе отличается по своему содержанию от аналогичного понятия, применяемого в законе о внутренних морских водах, где указывается, что удаляемые отходы, не считаемые захоронением, не должны также превышать предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы.

Запрос для получения разрешения на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе помимо прочего должен содержать (ст. 35) характеристику и состав отходов и других материалов, места и метода, а также общих условий захоронения:

общее количество предполагаемых к захоронению отходов и других материалов в тоннах и средние показатели количества захороненных отходов и других материалов;

состояние (твердое, жидкое, газообразное или в виде шлама);

свойства (физические, химические, биохимические и биологические);

токсичность;

устойчивость (физическая, химическая и биологическая);

накопление и биотрансформацию в биологических материалах и осадках;

склонность к физическим, химическим и биологическим изменениям, а также к взаимодействиям в водной среде с другими растворенными в ней органическими и неорганическими веществами;

вероятность эффекта окраски или других изменений, понижающих товарные качества продуктов моря (ракообразных, рыб, растений);

географические координаты места захоронения; глубину и расстояние от берега; положение по отношению к зонам отдыха, выращивания и лова рыбы и других живых ресурсов, поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов;

первоначальную концентрацию, созданную с помощью предложенного метода захоронения;

характеристику рассеивания (влияние течений, приливов и ветра на горизонтальное перемещение и вертикальное смешивание);

характеристику воды (температуру, плотность, соленость; стратификацию, кислородные показатели загрязнения; содержание органического и минерального азота, в том числе аммиака, взвесей, других питательных веществ; продуктивность);

характеристику дна (топографию, геохимическую и геологическую характеристику осадков, биологическую продуктивность);

наличие и эффекты других захоронений, которые были сделаны в районе нового захоронения (данные о тяжелых металлах и содержание органического углерода);

возможное влияние на зоны отдыха (наличие плавающих или занесенных течением материалов, мутность, неприятный запах, обесцвечивание и вспенивание);

возможное влияние на морскую фауну и флору, рыбные запасы и рыбный промысел, сбор водорослей;

возможное влияние на другие виды использования моря (ухудшение качества воды для промышленного применения, морская коррозия сооружений, помехи судоходству из-за плавающих или занесенных течением материалов, помехи судоходству или рыболовству вследствие накопления отходов и других материалов на морском дне и проблема защиты участков, имеющих особое значение для научных целей или для целей сохранения).

В выдаче разрешения на захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе может быть отказано, если захоронение несовместимо с требованиями защиты морской среды, минеральных или живых ресурсов.

В соответствии со ст. 31 Федерального закона «О континентальном шельфе РФ» государственной экологической экспертизе подлежат все виды хозяйственной деятельности на континентальном шельфе независимо от их сметной стоимости. Все виды хозяйственной деятельности на континентальном шельфе могут осуществляться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. При этом предметом государственной экологической экспертизы должны быть предплановая, предпроектная и проектная документация, относящиеся к региональному геологическому изучению континентального шельфа, поиску, разведке и разработке минеральных ресурсов и промыслу живых ресурсов, созданию и использованию искусственных островов, установок и сооружений, подводных кабелей и трубопроводов, захоронению отходов.

Федеральный закон (№ 191-ФЗ от 17.12.98) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» устанавливает, что в ее пределах геологическое изучение, поиск, разведка и разработка минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр производятся в соответствии с Законом РФ «О недрах», Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации, другими федеральными законами, применимыми к исключительной экономической зоне и деятельности в ней. Создание, эксплуатация и использование искусственных островов, установок и сооружений, буровые работы для любых целей, а также прокладка и эксплуатация подводных кабелей и трубопроводов осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» (ст. 5).

В соответствии со ст. 30 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне РФ» нормы, правила и меры по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения с судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, действующие в пределах территориального моря и внутренних вод Российской Федерации распространяются на исключительную экономическую зону с учетом международных норм и стандартов и международных договоров Российской Федерации. При этом «перечень вредных веществ, сброс которых в исключительной экономической зоне запрещен, пределы допустимых концентрация вредных веществ, сброс которых разрешен только в процессе нормальной эксплуатации судов, других плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, и условия сброса вредных веществ устанавливаются Правительством РФ с учетом международных договоров Российской Федерации».

В компетенцию федеральных органов государственной власти в исключительной экономической зоне входит «установление экологических нормативов (стандартов) содержания загрязняющих веществ в сбросах вредных веществ, а также в отходах и других материалах, предназначенных к захоронению в исключительной экономической зоне, перечня вредных веществ, отходов и других материалов, сброс и захоронение которых в исключительной экономической зоне запрещены, регулирование сброса вредных веществ и захоронения отходов и других материалов, а также контроль за указанными сбросом и захоронением» (ст. 7).

Таким образом, понятие «удаление отходов, не считаемое захоронением», данное в ст. 4 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне РФ», по форме соответствующее аналогичному понятию, употребляемому в Федеральном законе «О континентальном шельфе РФ», по своему содержанию оказывается ближе к норме Федерального закона «О внутренних водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ», в соответствии с которой удаление отходов не считаются захоронением, если они не превышают предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых воздействий на морскую среду и природные ресурсы. Как следствие, экологические требования к захоронению отходов в ФЗ «Об исключительной экономической зоне РФ» являются более жесткими, чем в ФЗ «О континентальном шельфе РФ», что необходимо учитывать так как их акватории в большей части совпадают друг с другом.

Во всех остальных отношениях понятие «захоронение отходов», используемое в названных федеральных законах, составляющих основу национального морского права РФ, соответствует друг другу и аналогичному понятию международного морского права. Следует отметить, что в Федеральном законе «Об исключительной экономической зоне РФ» в отличие от двух других упомянутых законов используется также понятие «загрязнение морской среды», полностью соответствующее по своему содержанию термину, используемому в международной Конвенции по морскому праву (Монтего-Бей, 1982 год). Еще одним отличием ФЗ «Об исключительной экономической зоне РФ» является нормы ст. 37, предусматривающие, что «для отдельных районов исключительной экономической зоны, где по признанным техническим причинам, относящимся к океанографическим и экологическим условиям указанных районов и специфике перевозок, необходимо принятие особых обязательных методов предотвращения загрязнения с судов нефтью, ядовитыми жидкими веществами и мусором, при соблюдении необходимых международных процедур и международных договоров Российской Федерации могут быть приняты федеральные законы и иные нормативные акты для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды». Следует также отметить, что ст. 27 данного Федерального закона определяет порядок проведения государственной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности в исключительной экономической зоне, аналогичный тому, что установлен для внутренних вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным следует также указать на определенное противоречие между морским и водным законодательством РФ по поводу запрета на сброс в водные объекты производственных отходов (синонимом термина «сброс» в морском праве является термин «удаление отходов»). Очевидно, что производственные отходы могут образовываться в процессе «нормальной эксплуатации судов, установок и сооружений». Вследствие этого морские законы РФ разрешают сброс таких отходов («удаление отходов, не считаемое захоронением»), если они не превышают предельно-допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых воздействий на морскую среду и природные ресурсы. Водным кодексом РФ запрещается сброс производственных отходов в водные объекты без каких-либо оговорок, при этом в число водных объектов входят внутренние воды и территориальное море РФ.

Указанное противоречие отчасти объясняется (но не устраняется) различным содержанием термина «отходы» под которым в морском праве понимаются удаляемые в морскую среду материалы (без указания их свойств), а в водном праве - только предметы (как известно, сброс воды, растворенных и взвешенных веществ в водные объекты допускается водным законодательством, если он соответствует установленным требованиям). Дополнительную неопределенность в вопрос о запрете на сброс отходов в море внес Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» «№ 89-ФЗ от 24.06.98), в котором под отходами понимаются «остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства». Несмотря на то, что в указанном законе указывается, что его

действие не распространяется на сброс вредных веществ в водоемы (ст. 2), нередко приведенное в нем понятие отходов используется в этой области. Интересно, что использование этого термина применительно к морскому и водному праву расширяет перечень материалов, сброс которых в водные объекты морским законодательством допускается, а водным законодательством, наоборот, запрещается.

Действие закона «Об отходах производства и потребления» распространяется на отходы нефтегазодобывающей деятельности на морской акватории, сброс которых в морскую среду не допускается, в связи с чем при осуществлении этой деятельности необходимо учитывать содержащиеся в этом законе требования к обращению с отходами. Ниже перечислены те из них, которые имеют наиболее важное значение для морской нефтегазодобычи.

Строительство и реконструкция, консервация и ликвидация предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, эксплуатация которых связана с образованием и(или) размещением отходов, допускаются при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы;

При проектировании жилых зданий, а также предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются бытовые отходы, необходимо предусматривать места (площадки) для сбора таких отходов в соответствии с установленными правилами, нормативами и требованиями в области обращения с отходами.

Юридические лица при эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанных с обращением с отходами, обязаны:

соблюдать экологические, санитарные и иные требования, установленные законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды и здоровья человека;

иметь лицензии на осуществление деятельности в области обращения с отходами;

разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования;

внедрять малоотходные технологии на основе новейших научно-технических достижений;

проводить инвентаризацию отходов и объектов их размещения;

проводить мониторинг состояния окружающей среды на территориях объектов размещения отходов;

осуществлять производственный контроль в области обращения с отходами.

Эксплуатация предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, в процессе которой образуются или используются отходы, не обеспеченные системой сбора, использования или обезвреживания отходов, объектами размещения отходов, приостанавливается или прекращается в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Определение места строительства объектов размещения отходов осуществляется на основе специальных (геологических, гидрологических и иных) исследований в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

На территориях объектов размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую среду собственники объектов размещения отходов обязаны проводить мониторинг состояния окружающей среды в порядке, установленном специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Запрещается захоронение отходов в местах залегания полезных ископаемых и ведения горных работ в случаях, если возникает угроза загрязнения мест залегания полезных ископаемых и безопасности ведения горных работ.

Законом «Об отходах производства и потребления» предусмотрены особые требования к обращению с опасными отходами, под которыми понимаются отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами или содержащие возбудителей инфекционных болезней:

юридические лица, в процессе деятельности которых образуются опасные отходы, обязаны подтвердить отнесение данных отходов к конкретному классу опасности в установленном порядке;

на опасные отходы должен быть составлен паспорт. Паспорт опасных отходов составляется на основании данных о составе и свойствах опасных отходов, оценки их опасности;

запрещается ввод в эксплуатацию предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, если в процессе их эксплуатации образуются опасные отходы, которые не могут быть использованы, обезврежены или размещены экологически безопасными способами;

транспортирование опасных отходов должно осуществляться при следующих условиях:

наличие паспорта опасных отходов и лицензии на их транспортирование; наличие специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств;

соблюдение требований безопасности к транспортированию опасных отходов на транспортных средствах;

наличие сопроводительной документации для транспортирования и передачи опасных отходов с указанием количества транспортируемых опасных отходов, цели и места назначения их транспортирования.

Отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа регулируются Федеральным законом «О недрах» (№ 27-ФЗ от 03.03.95). В компетенцию органов государственной власти Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования помимо прочего входит распоряжение недрами континентального шельфа Российской Федерации и введение ограничений на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды (ст. 3).

В соответствии с федеральным законом недра предоставляются в пользование для разведки и добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов и других целей, перечисленных в статье 6. При этом недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения (поисков, разведки) и добычи полезных ископаемых. В этом случае добыча может производиться как в процессе геологического изучения, так и непосредственно по его завершении.

В соответствии со ст. 8 федерального закона пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды, а пользование недрами на особо охраняемых территориях производится в соответствии со статусом этих территорий.

В числе оснований получения права пользования участками недр могут быть (ст. 10.1):

решение Правительства Российской Федерации, принятое по результатам конкурса или аукциона, для целей разведки и добычи полезных ископаемых на участках недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;

решение Правительства Российской Федерации при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации за счет собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии (ст. 11), при этом лицензия и ее неотъемлемые составные части, наряду с прочим должны содержать условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и

окружающей природной среды, безопасному ведению работ (ст. 12). Право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, в случаях нарушения пользователем недр существенных условий лицензии, систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами, а также по другим основаниям (ст.20).

Ряд обязанностей, накладываемых на пользователя недр непосредственно касаются охраны окружающей среды, в частности в соответствии со ст. 22 Федерального закона «О недрах» пользователь недр обязан обеспечить:

соблюдение требований законодательства, а также утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по технологии ведения работ, связанных с использованием недрами;

безопасное ведение работ, связанных с использованием недрами;

соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, вод, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами;

приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при использовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования.

Кроме того закон «О недрах» содержит основные требования по рациональному использованию и охране недр (ст. 23), в числе которых следует указать на необходимость:

охраны месторождений полезных ископаемых от затопления обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

предотвращения загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;

соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения.

Важное значение имеет также указание федерального закона о том, что отношения, связанные с использованием и охраной земель, вод, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при использовании недрами, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации (ст. 1).

Одним из основополагающих законодательных актов национального морского права РФ, а именно «Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации», регулируются отношения, возникающие в связи с загрязнением морской среды с судов. Вообще указанным кодексом регулируются отношения, возникающие из торгового мореплавания. Но при осуществлении нефтегазодобывающей деятельности на морских акваториях следует учитывать, что под торговым мореплаванием в кодексе понимается деятельность, связанная с использованием судов, помимо прочего, для разведки и разработки минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр (ст. 2), а под судном понимается самоходное или несамоходное плавучее сооружение, используемое в целях торгового мореплавания (ст. 7).

Кодексом торгового мореплавания РФ предусматривается, что ответственность за ущерб от загрязнения с судов нефтью, а также за ущерб в связи морской перевозкой опасных и вредных веществ несет собственник судна (ст. 316 и 327). Ущербом в соответствии с КТМ РФ являются:

ущерб, причиненный вне судна, загрязнением, происшедшим вследствие утечки или слива нефти с судна, где бы такие утечка или слив ни произошли;

ущерб от загрязнения окружающей среды, причиненный опасными и вредными веществами

при условии, если компенсация за ущерб окружающей среде ограничивается расходами на разумные восстановительные меры, которые фактически приняты или должны быть приняты.

Ущербом также являются расходы на предупредительные меры и причиненный такими мерами последующий ущерб. При этом предупредительными мерами являются любые разумные меры, принятые любым лицом после инцидента по предотвращению или уменьшению ущерба от загрязнения. В случае, если невозможно разумно отделить ущерб, причиненный опасными и вредными веществами от ущерба, причиненного вследствие других обстоятельств, весь такой ущерб считается причиненным опасными и вредными веществами.

Следует также отметить, что Кодекс торгового мореплавания вменяет собственникам судов обязанность осуществить страхование или предоставить иное финансовое обеспечение ответственности за ущерб от загрязнения с судов нефтью и ущерб в связи с перевозкой опасных и вредных веществ, перечень которых приведен в статье 327 КТМ РФ.

Морская среда является средой обитания объектов животного мира. Основным законодательным актом РФ, регулирующим отношения в области охраны среды обитания животного является Федеральный закон «О животном мире» (№ 52-ФЗ от 24.04.95). В соответствии со ст. 4 этого закона животный мир в пределах территории Российской Федерации является государственной собственностью. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в отношении объектов животного мира в порядке, определяемом федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормами международного права.

Согласно ФЗ «О животном мире» к федеральной собственности могут быть отнесены следующие объекты животного мира:

редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу Российской Федерации;

обитающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения; населяющие территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации;

подпадающие под действие международных договоров Российской Федерации;

отнесенные к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении;

Федеральным законом установлено (ст. 22), что любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира.

При размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов, предприятий, сооружений и других объектов, совершенствовании существующих и внедрении новых технологических процессов, проведении геологоразведочных работ, добыче полезных ископаемых и осуществлении других видов хозяйственной деятельности должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий.

При размещении, проектировании и строительстве трубопроводных и других транспортных магистралей, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки.

Независимо от видов особо охраняемых природных территорий в целях охраны мест обитания редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных в хозяйственном и научном отношении объектов животного мира выделяются защитные участки территорий

и акваторий, имеющие местное значение, но необходимые для осуществления их жизненных циклов (размножения, выращивания молодняка, нагула, отдыха, миграции и других). На защитных участках территорий и акваторий запрещаются отдельные виды хозяйственной деятельности или регламентируются сроки и технологии их проведения, если они нарушают жизненные циклы объектов животного мира.

На территориях государственных природных заповедников, национальных парков и на других особо охраняемых природных территориях охрана животного мира и среды его обитания осуществляется в соответствии с режимом особой охраны данных территорий, который устанавливается Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях".

Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира заносятся в Красную книгу Российской Федерации и (или) Красные книги субъектов Российской Федерации (ст. 24)

Действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в Красные книги, не допускаются. Юридические лица и граждане, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях и акваториях, где обитают животные, занесенные в Красные книги, несут ответственность за сохранение и воспроизводство этих объектов животного мира в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Юридические лица и граждане обязаны принимать меры по предотвращению заболеваний и гибели объектов животного мира при проведении сельскохозяйственных и других работ, а также при эксплуатации ирригационных и мелиоративных систем, транспортных средств, линий связи и электропередачи (ст. 28).

Запрещается хранение и применение ядохимикатов, удобрений, других опасных для объектов животного мира и среды их обитания материалов, сырья и отходов производства без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира, а также ухудшения среды их обитания.

Требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов и линий связи и электропередачи разрабатываются специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания и утверждаются Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Юридические лица и граждане, причинившие вред объектам животного мира и среде их обитания, возмещают нанесенный ущерб добровольно либо по решению суда или арбитражного суда в соответствии с таксами и методиками исчисления ущерба животному миру, а при их отсутствии - по фактическим затратам на компенсацию ущерба, нанесенного объектам животного мира и среде их обитания, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды (ст. 56).

Жизненно важным компонентом окружающей природной среды, подверженным загрязнению при осуществлении нефтегазодобывающей деятельности, является атмосферный воздух. Правовые основы охраны атмосферного воздуха в Российской Федерации установлены Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» (№ 96-ФЗ от 04.05.99). Согласно этому закону выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха в порядке, определенном Правительством Российской Федерации. При этом разрешением на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются предельно допустимые выбросы и другие условия, которые обеспечивают охрану атмосферного воздуха.

Порядок выдачи разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух при эксплуатации транспортных и иных передвижных средств устанавливается специально уполномоченным федеральным органом исполнительной

власти в области охраны атмосферного воздуха. Вредные физические воздействия на атмосферный воздух допускаются на основании разрешений, выданных в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

При отсутствии разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредные физические воздействия на атмосферный воздух, а также при нарушении условий, предусмотренных данными разрешениями, выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредные физические воздействия на него могут быть ограничены, приостановлены или прекращены в порядке, определенном Правительством Российской Федерации (ст. 14).

Законом «Об охране атмосферного воздуха» запрещаются:

внедрение новых техники, технологий, материалов, веществ и другой продукции, а также применение технологического оборудования и других технических средств, если они не отвечают установленным законодательством требованиям охраны атмосферного воздуха;

выброс в атмосферный воздух веществ, степень опасности которых для жизни и здоровья человека и для окружающей природной среды не установлена;

размещение и эксплуатация объектов хозяйственной и иной деятельности, которые не имеют предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха установок очистки газов и средств контроля за выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

производство и эксплуатация транспортных и иных передвижных средств, содержание вредных (загрязняющих) веществ в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов;

хранение, захоронение и обезвреживание на территориях организаций и населенных пунктов загрязняющих атмосферный воздух отходов производства и потребления, а также сжигание таких отходов без специальных установок, предусмотренных правилами, утвержденными специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха,

Производство и использование топлива на территории Российской Федерации допускаются только при наличии сертификатов, подтверждающих соответствие топлива требованиям охраны атмосферного воздуха. Производство и использование на территории Российской Федерации технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок допускаются только при наличии сертификатов, устанавливающих соответствие содержания вредных (загрязняющих) веществ в выбросах технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок техническим нормативам выбросов.

При проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности должно обеспечиваться не превышение нормативов качества атмосферного воздуха. В проектах строительства объектов хозяйственной и иной деятельности, которые могут оказать вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, должны предусматриваться меры по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их обезвреживанию в соответствии с требованиями, установленными специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха и другими федеральными органами исполнительной власти.

Размещение объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, согласовывается со специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха или с его территориальными органами и другими федеральными органами исполнительной власти или с их территориальными органами. При вводе в эксплуатацию новых и (или) реконструированных объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, должно обеспечиваться не превышение технических нормативов

выбросов и предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух.

Юридические лица, отходы производства и потребления которых являются источниками загрязнения атмосферного воздуха, обязаны обеспечивать своевременный вывоз таких отходов на специализированные места их хранения или захоронения, а также на другие объекты хозяйственной или иной деятельности, использующие такие отходы в качестве сырья. Места хранения и захоронения загрязняющих атмосферный воздух отходов производства и потребления должны быть согласованы с территориальными органами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха и территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти.

Юридические лица, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него, проводят инвентаризацию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников в порядке, определенном специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха, а также осуществляют производственный контроль за охраной атмосферного воздуха, для чего назначают лиц, ответственных за его проведение и (или) организуют экологические службы.

В соответствии с законом «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 30) юридические лица, имеющие стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, обязаны:

- обеспечивать проведение инвентаризации выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и разработку предельно допустимых выбросов и предельно допустимых нормативов вредного физического воздействия на атмосферный воздух;

- согласовывать места строительства объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на атмосферный воздух, с территориальными органами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха и территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти;

- внедрять малоотходные и безотходные технологии в целях снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха;

- планировать и осуществлять мероприятия по улавливанию, утилизации, обезвреживанию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, сокращению или исключению таких выбросов;

- осуществлять мероприятия по предупреждению и устранению аварийных выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также по ликвидации последствий его загрязнения;

- осуществлять учет выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их источников, проводить производственный контроль за соблюдением установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

- соблюдать правила эксплуатации сооружений, оборудования, предназначенных для очистки и контроля выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

- обеспечивать соблюдение режима санитарно - защитных зон объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на атмосферный воздух;

- обеспечивать своевременный вывоз загрязняющих атмосферный воздух отходов с соответствующей территории объекта хозяйственной и иной деятельности на специализированные места складирования или захоронения таких отходов, а также на другие объекты хозяйственной и иной деятельности, использующие такие отходы в качестве сырья;

- немедленно передавать информацию об аварийных выбросах, вызвавших загрязнение атмосферного воздуха, которое может угрожать или угрожает жизни и здоровью людей либо нанесло вред здоровью людей и (или) окружающей природной среде, в государственные органы надзора и контроля;

предоставлять в установленном порядке органам, осуществляющим государственное управление в области охраны атмосферного воздуха и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, своевременную, полную и достоверную информацию по вопросам охраны атмосферного воздуха.

Вопрос о применимости Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» к лицам, осуществляющим деятельность на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, требует специального исследования, так как в самом законе указывается, что он действует только на территории РФ, в состав которой они не входят. Как известно юрисдикция Российской Федерации не распространяется на воздушное пространство над исключительной экономической зоной и континентальным шельфом (ст. 67 Конституции РФ; ст. 1 Воздушного Кодекса РФ; ст. 78 Конвенции ООН по морскому праву). Однако, в большинстве своем нормы закона «Об охране атмосферного воздуха» лишь конкретизируют более общие нормы, содержащиеся в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», действующем на континентальном шельфе и исключительной экономической зоне РФ в соответствии с нормами международного права и федеральными законами и направленном на обеспечение сохранения морской среды.

В связи с этим следует отметить, что в соответствии со ст. 194 Конвенции ООН по морскому праву, участником которой является Российская Федерация, государства принимают все меры, необходимые для обеспечения осуществления деятельности под их юрисдикцией или контролем таким образом, чтобы она не причиняла ущерба морской среде путем загрязнения. При этом принимаемые меры относятся ко всем источникам загрязнения морской среды и включают в себя уменьшение в максимально возможной степени выброса токсичных, вредных или ядовитых веществ из атмосферы и через нее (п. 3, ст. 194). Кроме того ст. 212 Конвенции ООН по морскому праву, специально посвященная загрязнению из атмосферы или через нее, устанавливает, что «государства принимают законы и правила по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды из атмосферы или через нее, применимые к воздушному пространству под их суверенитетом, к судам, плавающим под их флагом, и судам или летательным аппаратам, зарегистрированным в них, принимая во внимание согласованные в международном порядке нормы, стандарты и рекомендуемые в международную практику процедуры. Государства также принимают другие меры, которые могут быть необходимы для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем такого загрязнения».

Это дает основание считать, что экологические требования закона «Об охране атмосферного воздуха» являются обязательными для лиц, действующих на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ. Однако, для окончательного решения вопроса необходимо проведение сравнительного анализа содержания понятий «атмосфера», «воздушное пространство», «морская среда» в источниках национального и международного морского права.

Одним из основных факторов негативного воздействия нефтегазодобывающей деятельности на окружающую среду являются аварии, связанные с поступлением вредных в водные и другие природные объекты, при этом особенно большой ущерб наносят аварийные разливы нефти. Аварии, повлекшие за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери или нарушение условий жизнедеятельности людей в соответствии законодательством РФ относятся к чрезвычайным ситуациям. Организационно-правовые нормы в области защиты населения, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера установлены Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (№ 68-ФЗ от 11.11.94).

В ст. 14 закона сформулированы следующие обязанности организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций:

планировать и осуществлять необходимые меры в области защиты работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от чрезвычайных ситуаций;

планировать и проводить мероприятия по повышению устойчивости функционирования организаций и обеспечению жизнедеятельности работников организаций в чрезвычайных ситуациях;

обеспечивать создание, подготовку и поддержание в готовности к применению сил и средств по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обучение работников организаций способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях в составе невоенизированных формирований;

создавать и поддерживать в постоянной готовности локальные системы оповещения о чрезвычайных ситуациях;

обеспечивать организацию и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ на подведомственных объектах производственного и социального назначения и на прилегающих к ним территориях в соответствии с планами предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

финансировать мероприятия по защите работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от чрезвычайных ситуаций;

создавать резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

предоставлять в установленном порядке информацию в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также оповещать работников организаций об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций.

Следует отметить, что действие закона «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» распространяется только на территорию Российской Федерации, к которой из морских пространств относятся только внутренние воды и территориальное море. Однако, Федеральным законом «Об исключительной экономической зоне РФ» установлено, что в ее пределах Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в отношении защиты и сохранения морской среды от загрязнения из всех источников (ст. 5), при этом в компетенцию федеральных органов государственной власти входит установление правового режима в зонах чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия, обеспечение немедленных действий по ликвидации последствий аварий, приводящих к загрязнению нефтью или веществами иными, чем нефть (ст. 7). Кроме того, согласно ст.31, если столкновение судов, посадка судна на мель, морская авария при разведке или разработке неживых ресурсов, добытых в исключительной экономической зоне, либо действия по ликвидации последствий таких аварий привели или могут привести к серьезным вредным последствиям, Правительство РФ в соответствии с нормами международного морского права вправе принять необходимые меры, соразмерные фактическому или грозящему ущербу, в целях защиты побережья РФ либо связанных с ним интересов (включая рыболовство) от загрязнения или угрозы загрязнения.

Аналогичные нормы содержатся в Федеральном законе «О континентальном шельфе РФ» (ст. 6 и 39), где также указывается, что Российская Федерация осуществляет на континентальном шельфе юрисдикцию в отношении защиты и сохранения морской среды в связи с разведкой и разработкой минеральных ресурсов, захоронением отходов и других материалов (ст. 5). Кроме того, в соответствии со ст. 194 Конвенции ООН по морскому праву, государства принимают все меры, необходимые для обеспечения осуществления деятельности под их юрисдикцией или контролем таким образом, чтобы она не причиняла ущерба морской среде путем загрязнения. При этом принимаемые меры относятся ко всем источникам загрязнения морской среды и включают в себя уменьшение в максимально возможной степени загрязнения с судов, от установок и устройств, используемых при разведке природных ресурсов морского дна и его недр, в частности, меры по предотвращению аварий и чрезвычайных ситуаций, обеспечению безопасности работ на море.

Таким образом, в соответствии с нормами национального и международного права действие нормативно-правовых актов РФ, направленных на защиту окружающей среды от аварий, связанных с нефтегазодобывающей деятельностью, распространяется не только на внутренние воды и территориальное море Российской Федерации, но и на ее континентальный шельф и исключительную экономическую зону.

Выше уже отмечалось, что национальным морским правом РФ предусматривается проведение государственной экологической экспертизы в отношении всех видов хозяйственной деятельности во внутренних водах, территориальном море, континентальном шельфе и исключительной экономической зоне РФ. Отношения в области экологической экспертизы регулируются Федеральным законом «Об экологической экспертизе» (№ 174-ФЗ от 23.11.95). Как показывает опыт, наиболее важным для хозяйствующих субъектов является соблюдение следующих принципов, на которых основывается экологическая экспертиза в РФ:

презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

обязательность проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;

комплексность оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;

обязательность учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;

гласность, участие общественных организаций (объединений), учет общественного мнения.

Федеральным законом «Об экологической экспертизе» предусматривается проведение двух ее видов: государственной и общественной. Для морских видов деятельности в морском праве предусматривается проведение только государственной экологической экспертизы, но законом «Об экологической экспертизе» установлено, что общественная экологическая экспертиза может проводиться в отношении всех объектов, для которых проводится государственная экологическая экспертиза, за исключением объектов, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и(или) иную охраняемую законом тайну. Таким образом, за этим исключением общественная экологическая экспертиза может проводиться в отношении всех видов морской деятельности.

Государственная экологическая экспертиза на континентальном шельфе проводится специально уполномоченным на то федеральным органом по охране окружающей среды и природных ресурсов; в исключительной экономической зоне - с участием специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по рыболовству; во внутренних морских водах и территориальном море - с участием органа исполнительной власти по охране окружающей среды субъекта федерации.

Проведение государственной экологической экспертизы на федеральном уровне в отношении нефтегазодобывающей деятельности на морской акватории обосновывается также тем, что ее предметами в соответствии с законом «Об экологической экспертизе» являются:

технично-экономические обоснования и проекты хозяйственной деятельности, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду сопредельных государств, или для осуществления которой необходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов, или которая затрагивает интересы сопредельных государств, определенные "Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте";

материалы по созданию организаций горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающие использование природных ресурсов, которые находятся в ведении Российской Федерации;

документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции и концессионные договоры, а также другие договоры, предусматривающие использование природных ресурсов, находящихся в ведении Российской Федерации;

материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую природную среду, выдача которых относится в соответствии с законодательством Российской Федерации к компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Согласно закона заказчики документации, подлежащей экологической экспертизе, имеют право:

получать от специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы, организующего проведение государственной экологической экспертизы, информацию о сроках проведения экологической экспертизы, затрагивающей интересы этих заказчиков;

получать для ознакомления от специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы, организующего проведение государственной экологической экспертизы, нормативно-технические и инструктивно-методические документы о проведении государственной экологической экспертизы;

обращаться в специально уполномоченные государственные органы в области экологической экспертизы, организующие проведение государственной экологической экспертизы, с требованиями устранения нарушений установленного порядка проведения государственной экологической экспертизы;

представлять пояснения, замечания, предложения в письменной или устной форме относительно объектов государственной экологической экспертизы;

оспаривать заключения государственной экологической экспертизы в судебном порядке;

предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного умышленным нарушением законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе.

Заказчики документации, подлежащей экологической экспертизе, обязаны:

представлять на экологическую экспертизу документацию в соответствии с установленными требованиями;

оплачивать проведение государственной экологической экспертизы;

передавать специально уполномоченным государственным органам в области экологической экспертизы и общественным организациям (объединениям), организующим проведение экологической экспертизы, необходимые материалы, сведения, расчеты, дополнительные разработки относительно объектов экологической экспертизы;

осуществлять намечаемую хозяйственную и иную деятельность в соответствии с документацией, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы;

передавать данные о выводах заключения государственной экологической экспертизы в банковские организации для открытия финансирования реализации объекта государственной экологической экспертизы.

Объектом государственной экологической экспертизы в соответствии с законодательством РФ является прединвестиционная (обоснование лицензий), предпроектная (технико-экономическое обоснование) и проектная документация. В соответствии со ст. 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды» при разработке всех альтернативных вариантов этой документации, обосновывающей планируемую хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, проводится оценка воздействия на окружающую среду с участием общественных объединений.

Для осуществления нефтегазодобывающей деятельности в северной части Каспийского моря существенное значение имеет тот факт, что последняя в соответствии с Постановлением Совета Министров РСФСР № 78 от 31.01.75 является заповедной зоной. Регулирование отношений в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния осуществляется Федеральным законом «Об особо охраняемых

природных территориях» (№ 33-ФЗ от 14.03.95). Согласно этому закону особо охраняемыми природными территориями являются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Федеральным законом установлено, что с учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий:

- а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- б) национальные парки;
- в) природные парки;
- г) государственные природные заказники;
- д) памятники природы;
- е) дендрологические парки и ботанические сады;
- ж) лечебно-оздоровительные местности и курорты.

В целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и водного пространства могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

В числе названных в законе особо охраняемых природных территорий отсутствует «заповедная зона». Однако законом оговаривается, что Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные (кроме названных) категории особо охраняемых природных территорий. Аналогичные нормы существуют в Водном Кодексе («особо охраняемые водные объекты»), Федеральном законе «О животном мире» («защитные участки территорий и акваторий»), Федеральным законом «Об исключительной экономической зоне» («особые районы»).

Таким образом, с точки зрения законодательства РФ установление Правительством РСФСР заповедной зоны в северной части Каспийского моря и определение режима ее особой охраны является вполне легитимным актом (хотя его легитимность может быть оспорена с точки зрения международных договоров Российской Федерации, см. ниже).

В соответствии с «Положением о заповедной зоне в северной части Каспийского моря», утвержденным Постановлением Совета Министров РСФСР № 78 от 31.01.75 в этой зоне запрещается:

- а) сброс в море, реки и другие водоемы неочищенных промышленных, коммунально-бытовых, дренажных и других сточных вод, балластных, льяльных, хозфекальных сточных вод с плавучих средств;
- б) загрязнение и засорение моря, рек и других водоемов, берегов и пойм производственными, бытовыми и иными отходами и отбросами;
- в) проведение геологоразведочных и сейсморазведочных работ с взрывными источниками упругих колебаний и разработка минерального сырья, в том числе бурение нефтяных, газовых скважин и их эксплуатация, а также проведение других работ, изменяющих естественный биологический, гидрологический режимы водоемов;
- д) устройство всякого рода отвалов и свалок, кроме отвалов грунта;
- е) забор воды из водоемов действующими предприятиями, хозяйствами и другими потребителями без осуществления согласованных с органами по регулированию использования и охране вод и рыбоохраны эффективных мероприятий для предохранения рыбы от попадания в водозаборные сооружения и защиты водных ресурсов от засорения, загрязнения и истощения;
- ж) размещение новых и расширение действующих предприятий и других промышленных объектов, связанных с забором воды и сбросом сточных вод в водоемы заповедной зоны.

В марте 1998 года Правительство РФ приняло Постановление (№ 317 от 14.03.98) «О частичном изменении правового режима заповедной зоны северной части Каспийского моря», в соответствии с которым в заповедной зоне «разрешается геологическое изучение, разведка и добыча углеводородного сырья с учетом специальных экологических и рыбохозяйственных требований».

«Специальные экологические и рыбохозяйственные требования для проведения геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья в заповедной зоне в северной части Каспийского моря», согласованные Госкомэкологии РФ и Министерством сельского хозяйства и продовольствия РФ, были утверждены 16.09.98 приказом Министерства природных ресурсов РФ № 211. Указанные требования в настоящее время являются одним из основных нормативно-правовых документов, регламентирующих охрану окружающей среды при осуществлении нефтегазодобывающей деятельности в северной части Каспийского моря. В соответствии со специальными требованиями при планировании, организации и проведении геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья в заповедной зоне в северной части Каспийского моря инициаторы хозяйственной деятельности должны:

руководствоваться положениями природоохранительного законодательства Российской Федерации, а также положениями международных конвенций и договоров в области охраны окружающей среды, участником которых является Российская Федерация;

использовать только наиболее совершенные природоохранные технологии;

учитывать возможное трансграничное воздействие на территории сопредельных государств;

обеспечивать полное (стопроцентное) финансирование разработанных в предпроектной и проектной документации природоохранных мероприятий до начала производства работ;

создавать «страховой фонд», достаточный для реализации первоочередных мероприятий по предотвращению или минимизации ущерба окружающей среде и морским биоресурсам в случае непредвиденной или аварийной ситуации.

В соответствии с установленными требованиями «проведению геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья должна предшествовать подготовка инициатором деятельности обосновывающей документации в соответствии с действующими правовыми и нормативными актами Российской Федерации, включая экологическое картирование района работ, выявление экологически особо чувствительных зон и оценку воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности». Препятствием для выполнения этого требования является отсутствие нормативно-методических документов, определяющих порядок «экологического картирования» и «выявления экологически особо чувствительных зон» на морских акваториях.

В отдельных своих положениях «Специальные экологические и рыбохозяйственные требования...» дублируют законодательные акты. В частности, в соответствии с ними оценка воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности выполняется отдельно для каждого этапа проектирования комплекса добычи углеводородного сырья, предпроектная и проектная документация по каждому виду намечаемой деятельности подлежит государственной экологической экспертизе на федеральном уровне, к экспертизе проектов в обязательном порядке привлекаются специалисты Департамента по рыболовству Минсельхозпрода России, научных рыбохозяйственных организаций и органов рыбоохраны.

В отдельный раздел специальных требований выделены рыбоохранные требования, предусматривающие, что:

на особо уязвимых и биочувствительных участках прибрежной зоны и акватории моря, а также в местах нереста и нагула ценных видов морской фауны запрещаются все виды работ по разведке, добыче и транспортировке углеводородного сырья;

места для установки платформ и других сооружений нефтегазопромысла должны выбираться с учетом сохранения морских районов, имеющих значение или перспективных для рыболовного

промысла, сохранения и воспроизводства ценных видов рыб и других объектов водного промысла (в частности мест нереста и нагула рыб, расположения зимовальных ям, путей миграции рыб и морского зверя, мест гнездования водоплавающих птиц, детных и линных залежек каспийского тюленя);

должен быть подсчитан ожидаемый ущерб водным биоресурсам, в случае его неизбежности и определен размер и направление компенсационных затрат по сохранению среды обитания и воспроизводству объектов животного мира;

необходимым условием выдачи разрешений на право производства работ является оплата мероприятий по превентивным мерам по воспроизводству биоресурсов;

во избежание проникновения в Каспийское море видов-вселенцев запрещается использовать оборудование, аппаратуру и транспортные средства, ранее работавшие в иных водных бассейнах, без общепринятой системы санитарного контроля.

К сожалению терминология, использованная при формулировании рыбоохранных требований, не позволяет в полном объеме использовать их на практике. В частности, в настоящее время не существует методов определения «особо уязвимых и биочувствительных участков» прибрежной зоны и акватории моря, в нормативно-методической литературе отсутствуют критерии для определения «мест нереста, нагула, путей миграции рыб и морского зверя».

В соответствии со специальными требованиями:

конструкции морских буровых установок типа СПБУ, ПБУ, МСП, судов, плавтехнических средств, установленное на них оборудование, должны отвечать Правилам Регистра морского судоходства, разработанного на основании технических требований Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г.;

корпуса судов, СПБУ, ПБУ и МСП должны быть покрыты современными сертифицированными антикоррозионными материалами;

шумы и вибрация от всех видов судов обеспечения и судов специального назначения не должны превышать предельно допустимых значений, установленных Санитарными правилами для морских судов;

должны применяться специализированные суда, оснащенные сертифицированным оборудованием и пневмоисточниками с безопасными параметрами для ихтиофауны;

строительное оборудование судов специального назначения должно комплектоваться приспособлениями для снижения уровня шума и вибрации, предусматривая (где это технологически возможно) использование гидравлического привода вместо пневматического;

для буровых механизмов на СПБУ, ПБУ и МСП должно быть предусмотрено использование электрического привода;

запрещается использовать взрывные источники сейсмических волн и пневмоисточники с параметрами, оказывающими вредное воздействие на ихтиофауну;

работы, связанные с выемкой и перемещением грунтов допускаются в исключительных случаях по специальному разрешению, выданному природоохранными органами и при условии размещения грунта на суше;

запрещается монтаж и демонтаж гидротехнических сооружений по технологиям, не обеспечивающим сбор всех видов загрязняющих веществ и приводящих к повышению мутности морской воды выше величин, наблюдающихся при среднем волнении моря (3-4 балла);

запрещается срезка опорных блоков и обсадных колонн скважин выше уровня дна моря и без замены в них глинистого раствора на воду;

забор воды из моря допускается только при условии оснащения водозаборных сооружений рыбозащитными устройствами с эффективностью не менее 70% для молоди рыб размером от 12 мм. На напорных линиях водоводов должны быть установлены технические устройства для непрерывного контроля за эффективностью работы РЗУ;

выбросы в атмосферу должны быть ограниченными и подлежать контролю в соответствии с общепринятыми принципами и методами международной нефтегазовой промышленности;

запрещается сжигание попутных газов на факелах при промышленной добыче нефти за исключением сброса газа с предохранительных клапанов;

СПБУ необходимо комплектовать двигателями внутреннего сгорания нового поколения, отвечающим требованиям Международной Морской Организации (ММО) по граничным значениям выхлопов угарных газов;

двигатели внутреннего сгорания всех плавающих средств должны соответствовать Правилам Регистра морского судоходства;

энергоустановки (приводы электрических генераторов) на МСП должны комплектоваться двигателями внутреннего сгорания или турбинами двойного топлива (дизельное топливо-газ);

запрещается строительство вне существующих промышленных зон складов горюче-смазочных материалов, станций техобслуживания транспортных средств и размещение промышленных и бытовых отходов, токсичных и других вредных и загрязняющих веществ в прилегающей береговой полосе в зоне влияния нагонных вод, на подтапливаемой территории и островах.

Одним из основных требований при обращении с отходами и опасными материалами является запрет на «сброс в море хозяйственно-бытовых, промышленных сточных и пластовых вод, всех видов отходов производства и потребления, кроме сбросов с установок по обессоливаю воды». К сожалению, в указанном требовании используется терминология законодательства в области обращения с отходами производства и потребления, тогда как сбросы вредных веществ в водоемы регулируется водным и морским законодательством, где понятие отходов имеет другой смысл (см. выше). Тем самым указанный запрет, содержащийся в специальных требованиях, не имеет должного правового обоснования, кроме того, нуждается также в уточнении запрет на сброс сточных и пластовых вод, так как не ясно распространяется он на очищенные стоки или нет.

Специальными требованиями установлены и другие обязательные условия обращения с отходами и опасными материалами:

запрещается сброс в море хозяйственно-бытовых, промышленных сточных и пластовых вод, всех видов отходов производства и потребления, кроме сбросов с установок по обессоливаю морской воды;

запрещается вывоз с платформ и других сооружений нефтепромысла отходов производства (буровые растворы и шламы, пластовые и промысловые воды), не имеющих сертификата качества и безопасности;

утилизацию, обезвреживание и захоронение отходов необходимо проводить в соответствии с предписаниями, изложенными в сертификате качества и безопасности отходов;

все виды твердых и жидких отходов должны транспортироваться для их дальнейшей переработки и утилизации на берег. Способы размещения отходов должны быть предусмотрены в предпроектных и проектных материалах;

запрещается применение всех видов химических веществ, не имеющих рыбохозяйственных ПДК;

в составе буровых и тампонажных жидкостей не должны применяться особо токсичные компоненты;

сброс возвратной воды из систем охлаждения внешнего контура, энергетических установок допускается после дополнительного охлаждения;

заправка судов должна производиться с соблюдением нормативных требований, исключающих разливы и утечки;

перевозка сыпучих материалов должна осуществляться специализированными судами в закрытых резервуарах, обеспечивающих работу по замкнутому циклу;

перевозка химреагентов и опасных грузов должна осуществляться в закрытых контейнерах, специальных емкостях.

Специальные экологические и рыбохозяйственные требования накладывают также определенные ограничения на использование транспортных средств:

все виды перемещений, осуществляемые воздушным, водным, автомобильным транспортом, должны быть представлены в составе предпроектной и проектной

документации с расписанием по сезонам, с указанием маршрутов на картографических материалах. Маршруты перемещения должны быть обоснованы в зависимости от гидрометеоусловий, включая ледовые, от времени и места нереста и миграции ценных видов рыб, лежбище тюленей, гнездования птиц;

перемещение вне запроектированных маршрутов, за исключением экстренных (аварийных и медицинских) случаев, запрещается;

маршруты морских и воздушных судов должны выбираться таким образом, чтобы предотвратить или минимизировать их влияние на морских млекопитающих и рыб, маршруты полетов самолетов и вертолетов должны осуществляться на высоте не менее 1 км;

запрещается прокладка автодорог и произвольные проезды на автотранспорте в прилегающей береговой полосе в зоне влияния морских нагонных волн.

Аварии представляют собой одну из главных угроз окружающей среде при осуществлении нефтегазодобывающей деятельности на морских акваториях. Для предотвращения этой угрозы специальными требованиями предусмотрено, что:

предприятие, ведущее разведку и добычу углеводородного сырья, должно разработать планы мероприятий для случаев аварийного разлива углеводородов, создать, оснастить и поддерживать в постоянной готовности силы и средства для предотвращения и ликвидации последствий аварийных ситуаций;

прогнозные модели развития аварийных ситуаций должны быть разработаны с учетом процессов рассеивания нефти на поверхности моря и в толще воды, распространения нефтяной пленки под действием ветра и течений, испарения компонентов нефти, эмульгирования нефти в морской воде, выветривания нефти в результате эмульгирования и испарения, локализации разлива в результате контакта с берегом и боновыми загрязнениями, осаждения тяжелых фракций нефти на дно моря;

при перекачке нефти на нефтехранилище и с нефтехранилища на танкер должны использоваться особо прочные отгрузочные шланги и соединения;

в случаях разлива горючего или масла, при попадании в море других токсичных веществ, или при утере какого-либо оборудования, иных аварийных и нестандартных ситуациях производитель работ должен немедленно сообщить местным властям и территориальным природоохранным органам и принять меры по ликвидации и извлечению.

Из обзора законодательных актов Российской Федерации, в совокупности составляющих правовые основы охраны окружающей среды в северной части Каспийского моря следует, что они носят системный характер, однако, ряд противоречий и неточностей затрудняет их практическое использование.

1.2 Международные и региональные соглашения

Противоречивостью и неточностью законодательных и нормативно-правовых актов РФ не исчерпываются все трудности в правовом обосновании охраны окружающей среды при осуществлении нефтегазодобывающей деятельности в северной части Каспийского моря. Препятствием ему, которое не назовешь легко преодолимимым, является отсутствие соглашения между прикаспийскими государствами о правовом статусе моря. При чем здесь более важным оказывается не столько отнесение Каспия к той или иной категории международно-правовой классификации водоемов, сколько определение суверенных прав прикаспийских государств на природные ресурсы и границ акватории, отходящей под их национальную юрисдикцию.

В отсутствие соглашения о правовом статусе большинство прикаспийских государств, в том числе Российская Федерация, неоднократно заявляли о своей приверженности принципам, заложенным в договорах между РСФСР и Персией от 26.02.21, а также СССР и Ираном от 26.03.40, одним из примеров тому является Декларация о сотрудничестве на Каспийском море между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 09.10.00. В договоре между РСФСР и Персией стороны пришли к согласию, что с момента его подписания они будут в равной степени пользоваться правом свободного плавания по

Каспийскому морю под своим флагом. В договоре между СССР и Ираном о торговле и мореплавании стороны условились, что на всем протяжении Каспийского моря могут находиться только суда, принадлежащие СССР и Ирану, при этом каждая из сторон сохранила за судами своего флага ловлю рыбы в водах, омывающих ее берега, до пределов 10 морских миль.

Из сути названных договоров и приверженности им Российской Федерации следует, что государственная граница РФ проходит по береговой черте (линии уреза воды), при этом на Каспийском море отсутствуют, как таковые, внутренние воды, территориальное море, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации. В этой ситуации, на акваторию Каспийского моря, строго говоря, распространяется действие только одного законодательного акта РФ, а именно, Кодекса торгового мореплавания, что следует из принципа свободы судоходства, заложенного в договорах между РСФСР и Персией и СССР и Ираном. При этом необходимо учитывать, что распространение на Каспий норм международного морского права, как это следует из названных договоров, предоставляющих право определения его статуса только прикаспийским государствам, не имеет твердой основы. Строго говоря, не являются легитимными нормативно-правовые акты РСФСР и Российской Федерации, которыми установлен и в последующем изменен режим заповедной зоны в северной части Каспийского моря, поскольку они не соответствуют принципам, заложенным в договорах между РСФСР и Персией и СССР и Ираном.

В июле 1998 года между Республикой Казахстан и Российской Федерацией был подписано соглашение о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование. В соответствии с указанным соглашением (ст. 2) стороны осуществляют суверенные права в целях разведки, разработки и управления ресурсами дна и недр Северного Каспия в пределах своих частей дна до разделительной линии. В мае 2002 года был подписан Протокол, содержащий географические координаты этой линии и определивший, что недропользование на структуре «Курмангазы» («Кулалинская») осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан, а недропользование на структуре «Центральная» и месторождении «Хвалынское» - в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Соглашение от 6 июля 1998 года решает вопросы не только разграничения дна, но и охраны окружающей среды. В частности, соглашением предусматривается (ст. 6), что «Стороны защищают и сохраняют экологическую систему Каспийского моря и все ее компоненты. В этих целях Стороны самостоятельно или совместно принимают все возможные меры и сотрудничают для сохранения биологического разнообразия Каспийского моря, предотвращения, сокращения загрязнения из любого источника и обеспечения контроля над состоянием природной среды Каспия. Стороны запрещают деятельность, которая может нанести серьезный ущерб природной среде Каспийского моря».

Заключенное в 1998 году соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, установившее суверенитет РФ в отношении разведки, разработки и управления ресурсами недр в пределах своей части дна Северного Каспия, дает основание для распространения на нее действия Федерального закона «О недрах». Однако, нельзя не обратить внимание на то, что действие указанного закона распространяется на территорию РФ и ее континентальный шельф, а границы таковых на Каспии еще не установлены. Само определение «континентального шельфа», данное в законе «О континентальном шельфе», как «подводной окраины материка», затрудняет применение этого закона к Каспийскому морю, как внутриконтинентальному водоему.

Исходя из вышеизложенного, можно говорить о том, что достаточно твердую правовую основу для своего применения на Северном Каспии имеют лишь те нормы охраны окружающей среды, которые установлены в «Кодексе торгового мореплавания РФ» и Федеральном законе «О недрах». Этих норм, как следует из обзора, сделанного выше, явно недостаточно для обеспечения его экологической безопасности. Так,

отсутствие соглашения о правовом статусе Каспийского моря по сути лишает правовой основы практически все усилия, направленные на охрану его окружающей среды.

Как указывалось выше, неопределенность правового статуса Каспийского моря не позволяет использовать применительно к нему нормы международного морского права, включая те из них, которые направлены на охрану морской среды. Это касается также международных конвенций, договоров, соглашений, подписанных и ратифицированных Российской Федерацией, которые являются составной частью российской законодательной системы. Использование их Российской Федерацией применительно к Каспийскому морю возможно, если оно не противоречит его правовому статусу, установленному советско-иранскими договорами 1921 и 1940 гг., но при этом следует принимать во внимание, что этот статус не нашел поддержки со стороны всех прикаспийских государств. Следует отметить, что в настоящее время эти государства стали участниками ряда международных соглашений в области охраны окружающей среды, причем к некоторым из них (Конвенция ООН об изменении климата; Конвенция ООН по биологическому разнообразию) присоединились все, без исключения, прикаспийские государства. Взятые ими на себя в рамках этих соглашений обязательства пока не конкретизированы в пятисторонних соглашениях, но исполнение этих обязательств в одностороннем порядке вряд ли вызовет возражение у других сторон.

Изложенное выше можно прокомментировать на двух примерах. В качестве первого можно взять Рамсарскую конвенцию, участниками которой из числа прикаспийских государств, кроме России, являются Азербайджан и Иран. Очевидно, что, несмотря на международные обязательства, произвольное установление каким-либо из названных государств границ водно-болотных угодий на акватории Каспийского моря нарушает один из основополагающих принципов существующего правового статуса Каспия, а именно принцип «общей воды». В качестве второго примера можно взять Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, участниками которой из числа прикаспийских государств являются сопредельные с Россией государства – Азербайджан и Казахстан. Использование этой конвенции применительно к Каспийскому морю также затруднительно, поскольку в ней идет речь о воздействии деятельности, находящейся под юрисдикцией и контролем одного государства на районы, находящиеся под юрисдикцией другого государства, границы которых на акватории Каспийского моря окончательно не установлены. Однако, когда речь идет не об акватории, а об участках суши, относящихся к территории того или иного государства, которые могут быть затронуты деятельностью, находящейся под контролем другого государства, применение этой конвенции для каспийского региона вполне обосновано.

В соответствии со ст. 2 Конвенции для осуществления ее положений каждая Сторона принимает необходимые законодательные, административные или другие меры. В числе законодательных мер, принятых Российской Федерацией для выполнения своих обязательств, следует указать на Федеральные законы «Об экологической экспертизе» и «Об охране окружающей среды», а также на «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности в Российской Федерации», утвержденное приказом Госкомэкологии РФ № 372 от 16 мая 2000 года.

В соответствии с названным положением целью проведения оценки воздействия на окружающую среду является предотвращение или смягчение воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий. Результатами оценки воздействия на окружающую среду являются:

информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, о возможности минимизации воздействий;

выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;

решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий

и иных) или отказа от нее, с учетом результатов проведенной оценки воздействия на окружающую среду.

Результаты оценки воздействия на окружающую среду документируются в материалах по оценке воздействия, которые являются частью документации по этой деятельности, представляемой на экологическую экспертизу, а также используемой в процессе принятия иных управленческих решений относящихся к данной деятельности.

В «Положении об оценке воздействия...» сформулированы также ее основные принципы:

при проведении оценки воздействия на окружающую среду необходимо исходить из потенциальной экологической опасности любой деятельности (принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности);

проведение оценки воздействия на окружающую среду обязательно на всех этапах подготовки документации обосновывающей хозяйственную и иную деятельность до ее представления на государственную экологическую экспертизу (принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы);

недопущение (предупреждение) возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий в случае реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

при проведении оценки воздействия на окружающую среду заказчик (исполнитель) обязан рассмотреть альтернативные варианты достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

заказчик (исполнитель) выявляет, анализирует и учитывает экологические и иные связанные с ними последствия всех рассмотренных альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, а также "нулевого варианта" (отказ от деятельности);

обеспечение участия общественности в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом экологической экспертизы, как неотъемлемой части процесса проведения оценки воздействия на окружающую среду (принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы);

материалы по оценке воздействия на окружающую среду должны быть научно обоснованы, достоверны и отражать результаты исследований, выполненных с учетом взаимосвязи различных экологических, а также социальных и экономических факторов (принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы);

заказчик обязан предоставить всем участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду возможность своевременного получения полной и достоверной информации (принцип достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу);

результаты оценки воздействия на окружающую среду служат основой для проведения мониторинга, после проектного анализа и экологического контроля за реализацией намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

в том случае, если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие, проведение исследований и подготовка материалов по оценке воздействия на окружающую среду осуществляется с учетом положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

В соответствии с названной Конвенцией (Добавление II) информация, подлежащая включению в документацию об оценке воздействия на окружающую среду, должна, как минимум, содержать:

а) описание планируемой деятельности и ее цели;

b) описание, при необходимости, разумных альтернатив (например, географического или технологического характера) планируемой деятельности, в том числе варианта отказа от деятельности;

c) описание тех элементов окружающей среды, которые, вероятно, будут существенно затронуты планируемой деятельностью или ее альтернативными вариантами;

d) описание возможных видов воздействия на окружающую среду планируемой деятельности и ее альтернативных вариантов и оценка их масштабов;

e) описание предохранительных мер, направленных на то, чтобы свести к минимуму вредное воздействие на окружающую среду;

f) конкретное указание на методы прогнозирования и лежащие в их основе исходные положения, а также соответствующие используемые данные об окружающей среде;

g) выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, которые были обнаружены при подготовке требуемой информации;

h) при необходимости, краткое содержание программ мониторинга и управления и всех планов послепроектного анализа; и

i) резюме нетехнического характера, при необходимости, с использованием визуальных средств представления материалов (карт, графиков и т.д.).

Аналогичные требования к содержанию материалов по оценке воздействия на окружающую среду установлены российским законодательством. В частности, в соответствии с действующим положением материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности в инвестиционном проектировании, должны содержать, как минимум, информацию:

о цели и потребностях реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

описание альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности (различные расположения объекта, технологии и иные альтернативы в пределах полномочий заказчика), включая предлагаемый и "нулевой вариант" (отказ от деятельности);

описание возможных видов воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности по альтернативным вариантам;

описание окружающей среды, которая может быть затронута намечаемой хозяйственной и иной деятельностью в результате ее реализации (по альтернативным вариантам);

оценка воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности по альтернативным вариантам, в том числе оценка достоверности прогнозируемых последствий намечаемой инвестиционной деятельности;

меры по предотвращению и/или снижению возможного негативного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

выявленные при проведении оценки неопределенности в определении воздействий намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

краткое содержание программ мониторинга и послепроектного анализа;

обоснование выбора варианта намечаемой хозяйственной и иной деятельности из всех рассмотренных альтернативных вариантов;

материалы общественных обсуждений, проводимых при проведении исследований и подготовке материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

выводы по результатам общественного обсуждения относительно экологических аспектов намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

резюме нетехнического характера.

Таким образом, материалы по оценке воздействия на окружающую среду, подготовленные в соответствии с требованиями, установленными российским законодательством, в целом удовлетворяют также условиям, установленным в Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. В перспективе, когда будут созданы условия для ее применения в полном объеме, эта Конвенция может стать одним эффективным инструментов охраны окружающей среды Каспийского моря. Пока же неопределенность правового статуса Каспийского моря резко

ограничивает число применимых к нему положений международных соглашений, участниками которых являются Российская Федерация и другие прикаспийские государства.