

СЕВЕРО-КАСПИЙСКИЙ НЕФТЕГАЗОВЫЙ КОМПЛЕКС КАК ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ПРЕЦЕДЕНТ

А.А. Жилкин, В.Ф. Зайцев, А.А. Курапов, С.К. Монахов. А.А. Алдабаев

Каспийское море, как известно, разделено Мангышлакским и Апшеронским порогами на три части: Северный, Средний и Южный Каспий. В Северный Каспий впадает Волга, компенсирующая 63% воды, испаряющейся с поверхности моря, и 100% биогенных солей, захороняемых в донных отложениях и изымаемых вместе с рыбой [7]. Случись, пересохнет Волга, и Каспий неминуемо постигнет участь Арала.

В мелководном Северном Каспии границы «суша-вода», «вода-дно» и «вода-атмосфера» проходят очень близко друг к другу, а такие водоемы, как известно, отличаются высокой биологической продуктивностью [1, 2]. Ближайшим аналогом Северного Каспия в этом отношении является Азовское море. Богатые кормовые угодья Северного Каспия используются для нагула большинством рыб Каспийского моря, кроме того, некоторые из них здесь же и нерестятся [8].

В двадцатом столетии рыбные запасы Каспийского моря существенно оскудели в силу неблагоприятных климатических условий, приведших к падению уровня моря в период с 1930 по 1977 год, и негативного воздействия целого комплекса антропогенных факторов (перелова, зарегулирования речного стока, вселения «сорных» видов, загрязнения) [6, 9]. По данным Росрыболовства уловы рыбы в Волго-Каспийском и Северо-Каспийском рыбохозяйственных подрайонах в 2009-2011 гг. изменялись в пределах от 38 до 45 тыс. тонн. При этом основу уловов составляли полупроходные и туводные рыбы.

По данным рыбохозяйственных исследований кормовая база Северного Каспия позволяет увеличить его рыбные запасы в несколько раз, но уровень естественного воспроизводства ценных видов рыб в условиях зарегулирования стока Волги не может обеспечить решение этой задачи [3, 10]. Необходимо расширять искусственное воспроизводство, повышать эффективность естественных нерестилищ. По данным Севкаспрыбобода на 6-ти осетровых рыбоводных заводах и 2-х нерестово-выростных хозяйствах Астраханской области в 2010 году было выращено и выпущено в естественную среду обитания рыбной молодежи: 34 млн. штук осетровых, 30 млн. штук сазана, 3 млн. штук судака и более 2,2 млрд. штук леща.

Нарастить уловы рыб в названных выше рыбохозяйственных подрайонах возможно не только за счет увеличения рыбных запасов, но и за счет их рационального использования, вовлечения в промысел морских рыб (кильки, сельдей, кефали, атерины), благодаря чему промысел может быть доведен до 70-80 тыс. тонн рыбы в год, но этому препятствует отсутствие специальных судов и орудий лова [3, 10].

История Каспийского моря говорит о том, что каждое вмешательство человека в его жизнь, которое сегодня принято именовать дополнительной антропогенной нагрузкой, как правило, сопровождалось снижением рыбных запасов и уловов (редким исключением из этого правила можно считать только акклиматизацию абры и нереиса). Поэтому неудивительно, что возвращение нефтяников на Северный Каспий в середине 90-х годов было воспринято рыбками, как говорится, «в штыки».

Слово «возвращение» здесь вполне уместно (рис. 1). Несмотря на то, что до 2000-го года на Северном Каспии не было пробурено ни одной скважины, в 60-70 годы на всей его акватории, за исключением крайне мелководных районов взморья Волги, велась сейсморазведка по региональной сети 10x20 и 10x30 км [4]. При этом вес зарядов, использовавшихся для возбуждения колебаний, доходил до 70-80 кг тротила [5].



Рис. 1 Этапы становления нефтегазового комплекса России на Северном Каспии

Следствием этой «артиллерийской атаки» на Северный Каспий явилось учреждение в 1975 году РСФСР и Казахской ССР заповедной зоны в северной части Каспийского моря, в пределах которой было запрещено «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» (Постановление СМ РСФСР № 788 от 31.07.1975 г.).

Государственно-правовой основой для возвращения нефтяников на Северный Каспий явилось Постановление Правительства РФ № 317 от 14.03.1998 г. «О частичном из-

менении 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».

Международно-правовой основой для разведки и разработки минеральных ресурсов на акватории моря, прилегающей к территории РФ стали двусторонние соглашения России и Казахстана, России и Азербайджана, также трехстороннее соглашение между названными государствами, заключенные в период 1998-2002 гг. (включе с протоколами, приложенными к ним), о разграничении дна Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование. В результате Россия, пока единственная из пяти прикаспийских государств стала обладателем участка дна моря, полностью разграниченного с сопредельными участками.

Названные нормативно-правовые стали правовой основой для разведки и разработки минеральных ресурсов, но охрана окружающей среды при использовании морских недр до сих пор не обрела законченного и устойчивого правового фундамента. У этой проблемы есть два аспекта: национально-правовой и международно-правовой, о них пойдет речь далее.

Как указывалось выше, разведка и добыча углеводородного сырья в заповедной зоне северной части Каспийского моря была разрешена с учетом специальных природоохранных 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 приказом Министерства природных ресурсов РФ № 211 от 16.09.1998 г., который не был зарегистрирован Министерством юстиции РФ и потому спустя некоторое время был отменен приказом МПР РФ № 124 от 06.05.2000 г.

В дальнейшем приказом Росприроднадзора № 238 от 19.09.2005 было утверждено заключение экспертной комиссии государственной экологической экспертизы на «Специальные экологические требования и рыбохозяйственные требования для обеспечения геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья в заповедной зоне северной части Каспийского моря на лицензионных участках «Северный» «Восточно-Ракушечная» и «Северо-Каспийская площадь». При этом был установлен срок действия данного заключения, равный 3 годам, который уже давно истек.

В настоящее время «Специальные экологические и рыбохозяйственные требования...» как единый для всех недропользователей нормативный правовой документ отсут-

ствуют. Недропользователи самостоятельно разрабатывают требования применительно к каждому проектируемому объекту в отдельности и включают их в состав проектной документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу. Однако, во всех этих случаях, так же как в описанном выше случае, заключение экспертной комиссии (пусть и утвержденное в установленном порядке) не является нормативным правовым актом и потому не влечет собой ответственности недропользователей за его соблюдение.

В заповедной зоне в северной части Каспийского моря в настоящее время находится пять лицензионных участков: Северо-Каспийский, Северный, Лаганский, Тюлений и Центрально-Каспийский (рис. 2). Лидером освоения месторождений углеводородов на Северном Каспии, как известно, является компания «ЛУКОЙЛ». Ее «дочка», действующая на Северном Каспии – ООО «ЛУКОЙЛ-Нижневолжскнефть» – и другие работающие здесь нефтегазовые компании (ООО «Каспийская нефтяная компания», ООО «Петро-Ресурс») выполняют специальные экологические и рыбохозяйственные требования, основные положения которых были определены в документе, подготовленном в 1998 году, и далее практически не менялись.

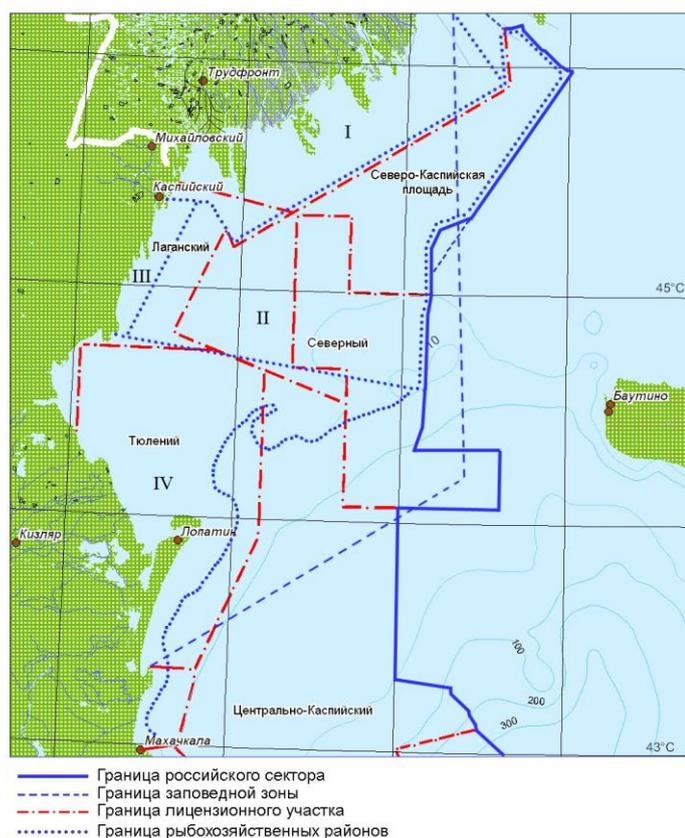


Рис. 2 Административно-хозяйственное районирование северной части Каспийского моря. Римскими цифрами обозначены рыбохозяйственные подрайоны: I – Волго-Каспийский; II – Северо-Каспийский; III – Северо-Западный; IV – Терско-Каспийский

В течение 15-ти лет, вплоть до самого последнего времени эти положения были единственным в своем роде экологическим прецедентом, так как во многом предвосхитили принятый в декабре 2012 года и вступающий в силу 1 июля 2013 года федеральный закон «О внесении изменений в ФЗ «О континентальном шельфе РФ» и «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ», известный как закон «О защите морей от нефтяного загрязнения». В соответствии с данным законом:

- эксплуатация искусственных островов, установок, сооружений, подводных трубопроводов, проведение геологоразведки и добычи углеводородов, транспортировка нефти допускаются только при наличии плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

- компания-оператор должна иметь план предупреждения и ликвидации разлива нефти, а также финансовое обеспечение для его реализации и возмещения вреда, причиненного окружающей среде в случае нефтеразлива (банковская гарантия, договор страхования или документ, подтверждающий создание резервного фонда).

- эксплуатирующая организация должна создать систему наблюдения за состоянием морской среды в районе своей деятельности (в том числе систему обнаружения и оповещения нефтеразливов). Кроме того, она должна иметь собственные или привлекать на договорной основе аварийно-спасательные формирования, силы и средства постоянной готовности для предупреждения и ликвидации разливов нефти.

Все эти положения уже содержались в специальных экологических и рыбохозяйственных требованиях, разработанных в 1998 году, их придерживались и исполняли на добровольной основе компании, работающие на Северном Каспии. С удовлетворением можно констатировать, что эти положения, наконец, обрели силу закона. Но содержание специальных требований ими не ограничивалось. Главным в специальных требованиях 1998 года все-таки был запрет на сброс отходов в море, так называемый «нулевой сброс», сформулированный следующим образом:

- запрещается сброс в море хозяйственно-бытовых, промышленных сточных и пластовых вод, всех видов отходов производства и потребления;

- все виды твердых и жидких отходов должны транспортировать на берег для их дальнейшей переработки и утилизации;

- запрещается вывоз с платформ и других сооружений нефтепромысла отходов производства, не имеющих сертификата качества и безопасности.

Полный запрет на сброс отходов в море («нулевой сброс») и другие положения специальных экологических и рыбохозяйственных требований (например, пункты, регламентирующие проведение производственного экологического мониторинга), которые до сих

пор не нашли отражение в действующих нормативно-правовых актах, формально до сих пор не имеют юридической силы, по-прежнему выступают в качестве экологического прецедента.

Международно-правовой аспект охраны окружающей среды при разведке и разработке минеральных ресурсов российского участка дна Каспийского моря связан с неопределенностью правового статуса Каспийского моря. Если дно Северного Каспия разделено между сопредельными государствами, то этого нельзя сказать о поверхности моря и водной толще, которые до принятия конвенции о правовом статусе Каспийского остаются общими в соответствии с действующими до этого момента советско-иранскими договорами. До принятия конвенции о правовом статусе (а, скорее всего, и после этого) к Каспию не применимы международная Конвенция о морском праве 1982 г. и другие акты международного морского права.

Из названных обстоятельств следует, что к акватории Каспийского моря, прилегающей к российскому побережью, формально не применимы:

а) Водный кодекс РФ, так как он применяется только к водным объектам, находящимся в полной российской юрисдикции;

б) Морские законы РФ (о континентальном шельфе, территориальном море, исключительной экономической зоне), так как данные правовые категории морских пространств установлены международным морским правом.

Охрана поверхностных вод (будь то наземных или морских) как вообще, так и при добыче полезных ископаемых, регламентируются водным и морским правом РФ. Коль скоро водные и морские правовые акты не применимы к Каспию, то и в области охраны окружающей среды при разведке и разработке каспийских месторождений должен ощущаться правовой вакуум. Но он не ощущается, потому что к недропользователям одновременно предъявляются требования по соблюдению как водного, так и морского законодательства. Проблемой является не правовой вакуум, а определенные противоречия между морским и водным правом в части положений, регламентирующих охрану окружающей среды при разведке и разработке минеральных ресурсов морского дна.

Как следует из вышеизложенного, принятие закона о защите морей от нефтяного загрязнения уменьшило, но полностью не устранило неопределенность в правовых основах охраны окружающей среды при разведке и разработке минеральных ресурсов российского участка дна Каспийского моря. Как нам представляется, полностью решить эту проблему можно тремя способами:

– разработать и принять «Правила охраны окружающей среды при разведке и разработке минеральных ресурсов российского участка дна Каспийского моря» (что, предусматривается соглашениями о разграничении дна Каспийского моря, заключенными Россией с Казахстаном и Азербайджаном);

– переработать с учетом изменений правовой среды и утвердить единые для всех недропользователей специальные экологические и рыбохозяйственные требования в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 317 от 14.03.1998 г. «О частичном изменении правового режима заповедной зоны северной части Каспийского моря»;

– разработать и утвердить новое положение о заповедной зоне в северной части Каспийского моря, включив в него в качестве составной части специальные экологические и рыбохозяйственные требования при поиске, разведке и добыче углеводородного сырья.

В настоящее время мы отдаем предпочтение третьему способу, потому что он одновременно может решить еще одну проблему, а именно определить правовой статус заповедной зоны. Дело в том, что среди категорий особо охраняемых природных территорий России, установленным законодательным путем, нет такой категории, как заповедная зона. Выход из этого правового тупика стал возможен после принятия в 2004 году федерального закона о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, в соответствии с 49 ст. которого «водные объекты рыбохозяйственного значения или их участки, имеющие важное значение для сохранения водных биоресурсов ценных видов, могут быть объявлены рыбохозяйственными заповедными зонами».

Заповедная зона в северной части Каспийского моря создавалась в 1975 году именно с целью с сохранения водных биоресурсов, поэтому ее перевод в статус рыбохозяйственной заповедной зоны выглядит вполне обоснованно. Очевидно, что это требует утверждения нового положения о рыбохозяйственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря, в состав которого могут быть включены специальные экологические и рыбохозяйственные требования при поиске, разведке и добыче углеводородного сырья. Есть еще одно обстоятельство, указывающее на необходимость разработки нового положения о заповедной зоне, – дело в том, что ее нынешние границы не совпадают с линией разграничения дна в целях недропользования, что, конечно, нежелательно.

Здесь следует отметить, что в 1975 году было создано две заповедные зоны в северной части Каспийского моря – РСФСР в западной части и Казахской ССР – в восточной части Северного Каспия. Линия разграничения морского дна между Россией и Казахстаном была проведена в 2002 году без согласования ее с границей между двумя заповедными зонами. В результате часть российского участка дна оказалась в заповедной зоне Казахстана и, наоборот, часть казахского участка дна попала в заповедную зону России.

В Казахстане, который приступил к разведке морских нефтегазовых месторождений в своей заповедной зоне, раньше, чем Россия, также остро стояла проблема правового обеспечения охраны окружающей среды. Здесь также по примеру России были приняты специальные экологические и рыбохозяйственные требования. Но теперь России впору брать пример со своего соседа, так как в 2007 году Республика Казахстан приняла Экологический кодекс, целая глава которого (гл. 38) посвящена экологическим требованиям при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря.

По нашему мнению в будущем нормативно-правовом акте, регламентирующем охрану окружающей среды при разведке и разработке минеральных ресурсов российского участка дна Каспийского моря, обязательно должен быть отражен тот факт, что северокаспийский нефтегазовый комплекс вступил в новую фазу своего развития – перешел от поиска и разведки к обустройству и эксплуатации морских нефтегазовых месторождений. Соответственно, возрос и риск возникновения аварий, способных нанести ущерб водным биоресурсам Каспия – рыбный риск.

Выше уже говорилось, что в мелководном Северном Каспии границы «река-море», «суша-море», «вода-дно» и «вода-атмосфера» проходят очень близко друг к другу, чем обусловлена его высокая биологическая продуктивность. Эти же факторы способствуют быстрому самоочищению вод при постепенном поступлении токсикантов. Но при залповом сбросе загрязняющих веществ, например, аварийном разливе нефти, в этих условиях происходит отравление всех компонентов морской среды, загрязнение всех убежищ живых организмов, их массовая гибель. Высокая продуктивность, ассимиляционная емкость и уязвимость к залповому загрязнению таковы взаимосвязанные свойства экосистемы Северного Каспия.

С учетом названных обстоятельств в состав обновленных специальных экологических и рыбохозяйственных требований должны быть включены требования по сокращению рыбного риска – возможного ущерба водным биоресурсам при разработке месторождений углеводородного сырья. При этом предполагается, что сокращение рыбного риска будет осуществляться за счет финансирования на конкурсной основе искусственного воспроизводства рыб и рыбохозяйственной мелиорации водоемов устьевой области Волги. Результаты данных мероприятий предлагается выражать не только в натуральных показателях, но и в ожидаемом промвозврате промысловых видов, так как в случае аварийного разлива нефти, повлекшего за собой гибель рыб, их масса, принятая для оценки фактического ущерба, должна быть снижена на величину этого промвозврата.

Насколько интересы рыбаков и нефтяников совпадут в случае реализации этой схемы сокращения рыбного риска, еще предстоит определить путем тщательных экономических расчетов. Предварительные оценки указывают на взаимную выгоду, благодаря которой северо-каспийский нефтегазовый комплекс вновь может стать экологическим прецедентом.

Литература

1. Алимов А.Ф. Введение в продукционную гидробиологию.- Л., Гидрометеиздат, 1989.- 152 с.
2. Айзатуллин Т.А., Лебедев В.Л., Хайлов К.М. Океан. Фронт, дисперсии, жизнь. - Л., Гидрометеиздат, 1984.- 192 с.
3. Власенко А.Д., Власенко С.А. Современное состояние и основные перспективы восстановления рыбных ресурсов Каспийского бассейна // Вопросы рыболовства, 2012, т. 13. № 4-52, С. 719-735
4. Глумов И.Ф., Маловицкий Я.П., Новиков А.А., Сенин Б.В. Региональная геология и нефтегазоносность Каспийского моря. – М.: ООО «Недра-Бизнесцентр», 2004. – 342 с.
5. Загрязнение Волго-Каспия и перспективы рыбного хозяйства / Под ред.В.И. Лукьяненко – Астрахань: Изд-во «Волга», 1966. – 110 с.
6. Иванов В.П. Биологические ресурсы Каспийского моря – Астрахань: Изд-во КаспНИРХа, 2000. – 100 с.
7. Каспийское море: Гидрология и гидрохимия. – М.: Наука, 1986. – 261 с.
8. Каспийское море. Ихтиофауна и промысловые ресурсы. – М.: Наука, 1989. – 216 с.
9. Научные основы устойчивого рыболовства и регионального распределения промысловых объектов Каспийского моря. – М.: Изд-во ВНИРО, 1998. – 167 с.
10. Ходоревская Р.П., Судаков Г.А., Романов А.А. Современное состояние запасов водных биологических ресурсов Каспийского бассейна // Вопросы рыболовства, 2007, т. 8. № 4-32, С. 608-622