

# МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

---

*А.А. Салимгерей*

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПРИЧЕРНОМОРСКИХ ГОСУДАРСТВ

В связи с интенсивной хозяйственной деятельностью человека в Мировом океане крайне актуальной является проблема сохранения морской среды. Это обусловлено огромным значением морей как не только хозяйственных, но и климатообразующих объектов, формирующих условия жизнедеятельности людей. При этом традиционно наиболее «проблемными» являются экологические аспекты освоения так называемых региональных морей, которые испытывают на себе значительное влияние антропогенного фактора. Находясь в окружении сразу нескольких государств, региональные моря являются объектами интенсивной эксплуатации их ресурсов, что существенно ухудшает общую экологическую ситуацию. Одним из наиболее характерных примеров является Черное море, которое достаточно давно стало предметом международно-правового сотрудничества различных стран.

Черное море, являясь полузамкнутым морским бассейном, имеет ряд специфических особенностей, определяющих уникальность его правового режима. Международно-правовое регулирование режима Черного моря осуществляется с учетом таких характеристик, как относительная изолированность водоема от Мирового океана, наличие проливного режима морского судоходства, принадлежность причерноморских государств различным военно-политическим блокам, уникальность гидробиологических признаков и ряда других. Таким образом, при сохранении основных принципов международного морского права, закрепленных в Конвенции ООН 1982 года, Черное море нуждается в специфическом правовом регулировании, отражающем уникальные характеристики данной части Мирового океана. При этом данная специфика не исчерпывается только принадлежностью Черного моря к полузамкнутым бассейнам, так как включает в себя экономический, геополитический и экологический факторы.

Если говорить исключительно о географическом факторе уникальности Черного моря, то он связан с изолированностью черноморской акватории от Мирового океана. Это, в свою очередь, обуславливает относительно низкий уровень циркуляции воды в море и, как следствие, высокий уровень загрязнения. У Черного моря снижена природная способность к самоочищению, что делает его крайне уязвимым перед отрицательным воздействием человеческой деятельности. При отсутствии жестких как национальных, так и международных экологических стандартов эксплуатации Черного моря, есть риск сделать губительные последствия необратимыми. Уже сейчас Черное море считается одним из самых неблагоприятных в этом отношении регионов, что не в последнюю очередь связано с его географическим расположением /1/.

Черное море является самым большим аноксическим морем в мире, площадь которого составляет 420 300 кв. км, максимальная глубина – 2212 метров. Аноксическая (бескислородная зона) находится на глубине 150-200 метров. Общий объем воды в Черном море – 547 000 кубических метров, и приблизительно 90% этой массы не содержит кислорода, но насыщена сероводородом. Максимальная концентрация сероводорода в отдельных слоях достигает 13 мг/л. Это значительно ухудшает обмен в морской среде, так как эта часть воды практически не вовлекается в круговорот и не подвержена естественным деструкционным процессам /2/.

Другой фактор, определяющий специфику экологического сотрудничества черноморских государств – это наличие интенсивно используемых проливов, находящихся сейчас де-факто под контролем турецких властей. С учетом того, что каждый год через проливы проходят десятки тысяч морских судов, часть которых относят к крупнотоннажным, транзитное движение в Черное море и из него необходимо оценивать как существенный фактор экологической обстановки в регионе. Особую сложность ситуации придает то обстоятельство, что Турция активно стремится использовать «экологическую карту» для фактического пересмотра свободы судоходства в проливах, предусмотренную Конвенцией 1936 года /3/. Несколько попыток турецких властей ввести в действие Регламенты судоходства в проливах уже сейчас привели к ограничению использования проливов другими государствами (включая черноморские), и несмотря на вмешательство ИМО, проблема

остаётся крайне актуальной. Очевидно, что необходимо учитывать экологические интересы Турции и при этом в максимальной степени придерживаться принципа свободы морского судоходства, закреплённого как в Конвенции 1936 года, так и в Конвенции ООН по морскому праву.

На сотрудничество государств в области регулирования использования Чёрного моря (включая его природоохранный аспект) оказывает влияние и геополитический фактор. Турция является активным членом НАТО, что неизбежно сказывается на её политике в отношении России. Формальное партнёрство России и НАТО не отменяет существующих противоречий и столкновения интересов: Чёрное море в этом смысле является важным стратегическим объектом, контроль над которым даёт заметное военное преимущество.

Вместе с тем, после окончания холодной войны и распада СССР острота политического противостояния «Восток-Запад» существенно снизилась. Однако на смену ему пришли другие конфликты интересов, осложняющие перспективы эффективного сотрудничества черноморских государств. Речь, в частности, идёт о непростых отношениях между Россией и Украиной, между Россией и Грузией, появлении в непосредственной близости от Чёрного моря нового внутриконтинентального государства – Молдовы и т.п. Несмотря на то, что проблемы экологии и защиты морской среды являются относительно менее «политизированными» в международных отношениях, разные векторы внешней политики, безусловно, затрудняют поиск взаимовыгодных путей решения проблем черноморской акватории.

Наконец, говоря об особенностях экологической ситуации в Чёрном море, необходимо упомянуть такой фактор, как крайне негативное антропогенное воздействие, что связано с отдельными видами использования моря черноморскими государствами. В частности, Чёрное море является важным транспортным маршрутом, интенсивно используемым для торговли углеводородами. Регулярные перевозки нефти, включая погрузочно-разгрузочные операции в черноморских портах, негативно влияют на черноморскую морскую среду, загрязняя огромные площади акватории. Кроме того, большой вред экологии Чёрного моря наносит поливное земледелие: вода рек, впадающих в море, содержит недопустимые нормы различных химикатов, используемых в качестве удобрений. Очевидно, что эти факторы также должны учитываться при выработке единых подходов и международного сотрудничества по защите черноморской среды.

В совокупности все перечисленные факторы свидетельствуют о специфике международного экологического сотрудничества в отношении региональных морей. Очевидно, действующих общих норм международного морского права недостаточно для эффективного решения соответствующих проблем, что рождает объективную необходимость выработки особых механизмов.

Активное судоходное и несудоходное использование акваторий Чёрного моря сделало крайне актуальным сотрудничество государств в области охраны черноморской морской среды. В настоящее время такая охрана осуществляется на трёх уровнях: посредством национального законодательства причерноморских государств, посредством локальных международных соглашений и посредством международных соглашений универсального характера. Основными документами в данной области являются Бухарестская Конвенция о защите Чёрного моря от загрязнений, вступившая в силу в 1994 году, а также Экологическая программа по Чёрному морю (BSEP), принятая в 1993 году. Вместе с тем, в настоящее время назрела необходимость международно-правового закрепления новых подходов к решению проблемы защиты морской среды черноморского бассейна. Основными направлениями в этой области должны стать: увеличение удельной части императивных норм, расширение географических пределов действия экологических стандартов, создание эффективного механизма реализации соответствующих норм и развитие института международно-правовой ответственности причерноморских и иных государств за нарушение принятых на себя обязательств.

Анализ Бухарестской Конвенции показывает, что уже при её создании была сделана попытка отразить принцип специфического правового регулирования региональных морей. Об этом можно судить по преамбуле Конвенции, в которой упоминается о том, что черноморское побережье является крупным международным курортным районом, где причерноморские страны вложили большие средства в здравоохранение и развитие туризма. Кроме того, в преамбуле прямо сказано об особых гидрологических и экологических условиях Чёрного моря и повышенной чувствительности его флоры и фауны к изменениям температуры и состава морской воды, а также о том, что загрязнение морской среды Чёрного моря происходит также из находящихся на суше источников в других странах Европы, главным образом через реки.

Основное обязательство, предусмотренное Конвенцией, заключается в принятии сторонами индивидуально или совместно всех необходимых мер, совместимых с международным правом, в целях предотвращения и сокращения загрязнения морской среды Чёрного моря и борьбы с ним, а также в целях её защиты и сохранения. Государства-участники приняли решение сотрудничать в

разработке дополнительных Протоколов и приложений помимо прилагаемых к Конвенции, которые могут потребоваться для ее осуществления (такие Протоколы были впоследствии приняты). Кроме того, стороны взяли на себя обязательство сотрудничать в рамках международных организаций, которые ими будут сочтены компетентными, в содействии разработке мер, способствующих защите и сохранению морской среды Черного моря. Меры, которые должны осуществлять участники Бухарестской Конвенции, включают в себя борьбу со следующими видами загрязнения:

- загрязнение опасными веществами и материалами;
- загрязнение из находящихся на суше источников;
- загрязнение с судов;
- загрязнение в чрезвычайных ситуациях;
- загрязнение, вызываемое захоронением;
- загрязнение, вызываемое деятельностью на континентальном шельфе;
- загрязнение из атмосферы или через нее;
- загрязнение опасными отходами при их трансграничном перемещении.

Кроме того, согласно Конвенции, стороны должны в целях предотвращения и сокращения загрязнения морской среды Черного моря и борьбы с ним, уделять особое внимание тому, чтобы не нанести вред жизни в море и живым ресурсам, в частности, путем изменения среды их обитания и создания помех для рыболовства и других правомерных видов использования Черного моря, и в этой связи учитывать рекомендации компетентных международных организаций.

Серьезное внимание в Конвенции уделяется вопросам создания механизмов реализации ее положений. В частности, государства-участники обязаны принимать нормы и правила, касающиеся ответственности за ущерб, причиненный физическими или юридическими лицами морской среде Черного моря в районах, над которыми они осуществляют свой суверенитет, суверенные права или юрисдикцию. Государства-участники также договорились о создании в своих правовых системах возможности регресса в целях оперативного получения надлежащей компенсации или иного возмещения ущерба, причиненного загрязнением среды Черного моря физическими или юридическими лицами, находящимися под их юрисдикцией. Отдельное положение касается сотрудничества государств в разработке и согласовании законов, правил и процедур, касающихся ответственности, оценки и компенсации ущерба, причиненного загрязнением морской среды Черного моря, с тем чтобы в максимальной степени обеспечить предохранение и защиту от загрязнения Черного моря в целом.

Надзор за осуществлением положений Конвенции и достижения сформулированных в ней целей осуществляет специальный международный орган – Комиссия по защите морской среды Черного моря от загрязнения.

Неотъемлемой частью Бухарестской Конвенции являются три Протокола:

- Протокол о защите морской среды Черного моря от загрязнения из наземных источников;
- Протокол о сотрудничестве в борьбе с загрязнением морской среды Черного моря нефтью и другими вредными веществами в чрезвычайных ситуациях;
- Протокол о защите морской среды Черного моря от загрязнения, вызванным захоронением.

В целом можно отметить, что Конвенция охватывает широкий круг вопросов относительно улучшения экологического состояния в этом регионе и является основным международным документом, который очерчивает рамки для общих региональных принципов. Документ вступил в силу 15 января 1994 г. после ратификации ее 4 странами. К февралю 1994 г. Конвенцию было ратифицировано законодательными органами всех шести прибрежных государств /4/.

Вместе с тем, анализ практики применения Конвенции приводит к выводу о необходимости существенной корректировки ее положений. Основной смысл соответствующих изменений должен заключаться в усилении международно-правового влияния при формировании национальных экологических стандартов, а также в создании четкого механизма реализации международной и внутригосударственной ответственности в случае нарушения экологических норм. Подобные институты позволили бы более эффективно отразить специфику черноморского морского бассейна и сформировать необходимый в данном случае региональный подход к установлению и соблюдению экологических стандартов.

Проблемным местом действующих международных экологических стандартов на Черном море является распространение соответствующих норм исключительно на территориальное море причерноморских государств. Таким образом, до сегодняшнего дня отсутствует надлежащая правовая основа для борьбы с загрязнением морской среды с судов третьих государств в исключительной экономической зоне и на участках открытого моря. Соответственно, главной задачей сохранения экосистемы Черного моря является более тесное сотрудничество причерноморских государств в

создании правовых норм экологического характера, действие которых распространялось бы за пределы внутренних вод и территориального моря. При этом необходимо предусмотреть более строгие стандарты хозяйственной деятельности в регионе, чем это предусматривается действующими универсальными международными документами. Эта необходимость связана с особыми условиями экосистемы Черного моря.

Указанная проблема связана с тем, что при формировании договорной базы в отношении экологии Черного моря заинтересованные государства предпочли в большей степени сослаться на действующие универсальные соглашения. В связи с этим многие конкретные вопросы природоохранной деятельности государств остались фактически за рамками правового регулирования черноморских соглашений. В частности, крайне актуальным является вопрос предотвращения и компенсации экологического ущерба, который наносится в результате морского судоходства третьих (нечерноморских) государств. Если в пределах территориального моря черноморские государства более-менее последовательно осуществляют контроль за соблюдением своего национального законодательства, то в случае судоходства за пределами территориального моря такой контроль существенно ослабевает. Между тем, значительный экологический ущерб черноморской акватории наносится при плавании иностранных судов в пределах исключительных экономических зон прибрежных государств. Представляется, что распространение на соответствующие морские пространства действующих национальных стандартов судоходства резко повысило бы степень защиты морской среды Черного моря и способствовало бы скорейшему достижению целей действующих в данной области универсальных и региональных документов.

В отношении Черного моря действует предусмотренный универсальными конвенциями режим «особого района», который предусматривает специальный природоохранный режим. Данный режим применительно к Черному морю установлен Конвенцией МАРПОЛ 73/78, которая при этом не наделяет прибрежные государства какими-либо особыми контрольными полномочиями в отношении иностранных морских судов. В рамках указанной Конвенции каждое прибрежное государство вправе принимать дополнительные законы и правила, направленные на предотвращение загрязнения с судов. Таким образом, причерноморские государства могут проводить дифференцированную политику в области сохранения черноморской экосистемы, что делает еще более актуальной необходимость углубления регионального сотрудничества с целью выработки единых стандартов деятельности в акватории Черного моря.

Кроме того, определенные правовые возможности для более «точной» экологической политики черноморских государств представляет Конвенция ООН по морскому праву 1982 года. Речь, в частности, идет о статье 211 Конвенции, которая разрешает государствам-участникам, действуя через компетентную международную организацию или общую дипломатическую конференцию, устанавливать международные нормы и стандарты для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды с судов. Пункт 6 этой же статьи гласит, что прибрежное государство может (с согласия компетентной международной организации) принять в отношении отдельных районов специальные законы и правила, осуществляя такие международные нормы и стандарты или практику мореплавания, которые признаются применимыми к особым районам. «Особый район» – это такой район, в котором по признанным техническим причинам, связанным с океанографическими и экологическими условиями, а также с использованием этого района или защитой его ресурсов и с особым характером движения судов в нем, требуется принятие специальных обязательных мер для предотвращения загрязнения с судов.

Думается, что акватория Черного моря вполне подпадает под критерии «особого района», учитывая интенсивность его транспортной эксплуатации и характер перевозимых грузов, а также общее состояние морской среды в море на сегодняшний день. Таким образом, в силу сразу двух универсальных конвенций черноморские государства имеют возможность коллективными усилиями в сотрудничестве с ИМО установить в отношении использования Черного моря особые экологические стандарты, отражающие природные и техногенные особенности данного регионального моря.

В силу ряда географических особенностей, на Черном море отсутствуют участки, на которые распространялся бы режим открытого моря, предусмотренный Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года: море полностью поделено на исключительные экономические зоны прибрежных государств. Указанная специфика Черного моря обуславливает уникальную возможность для установления унифицированных экологических стандартов мореплавания и иных видов хозяйственной деятельности на Черном море. В случае согласованных действий всех причерноморских государств может возникнуть особая правовая ситуация, при которой Черное море будет рассматриваться как единый с точки зрения природоохранных мер комплекс. Представляется, что такое решение проблемы было бы лучшим с точки зрения интересов прибрежных государств,

которые в полузамкнутых морях традиционно страдают от экологического ущерба в равной степени.

Согласно статье 56 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, прибрежные государства имеют в исключительной экономической зоне юрисдикцию в отношении защиты и сохранения морской среды. Применительно к Черному морю это означает, что в настоящий момент оно полностью (с точки зрения правового регулирования экологических стандартов) находится в «правовом поле» черноморских государств. Поэтому главный вопрос заключается в коллективном установлении единых или согласованных правил использования Черного моря для судов как черноморских, так и третьих государств. Эта возможность является характерной только для региональных морей, в которых либо вообще отсутствуют участки, подпадающие под правовой режим открытого моря, либо их количество и площадь незначительны. Осуществление этой возможности облегчается тем обстоятельством, что установление прибрежными государствами особого природоохранного режима требует, согласно международному праву, предварительного согласования с Международной морской организацией. Таким образом, черноморские государства стоят перед альтернативой: либо по одиночке утверждать в ИМО собственные национальные правила, либо согласовать их между собой и представить в Лондон единый проект. Второй вариант выглядит гораздо более предпочтительным, так как он не только способствует более эффективной защите черноморской морской среды, но и учитывает принцип суверенного равенства и равного учета интересов всех заинтересованных государств.

Необходимо отметить, что наделение регионального моря статусом особого района не должно осуществляться в одностороннем (уведомительном) порядке, так как это может негативно повлиять на интересы третьих государств, а также международного судоходства в целом. Именно поэтому необходим справедливый договорный процесс с последующим утверждением его итогов международными структурами.

Сложившаяся в настоящее время ситуация, когда черноморские государства устанавливают экологические нормы и правила автономно друг от друга, в целом отрицательно сказывается на экологической обстановке в Черном море. Во-первых, несогласованность соответствующих стандартов ведет к различной степени загрязнения отдельных участков моря, что в условиях относительно замкнутого водоема на практике означает загрязнение всей акватории. Во-вторых, это существенно затрудняет свободу судоходства в море для неприбрежных государств, которым трудно ориентироваться в многообразии существующих норм. Еще раз нужно сказать о том, что действующее международное право предоставляет черноморским государствам возможность согласованного установления единого экологического режима в Черном море путем применения правил, относящихся к особым районам /5/.

Другая важная особенность, влияющая на экологическую политику причерноморских государств, связана с тем обстоятельством, что площадь водосборного бассейна Черного моря включает в себя территории более чем 20 государств, большая часть которых не являются прибрежными. С учетом того, что более половины водных поступлений в Черное море обеспечивается за счет речного стока, особо актуальной является проблема адекватной экологической ситуации в государствах, по территории которых протекают впадающие в Черное море реки. В настоящее время негативная экологическая ситуация в черноморском бассейне в значительной степени обусловлена низким качеством речной воды. Указанное обстоятельство приводит к выводу о необходимости включения в орбиту регионального экологического сотрудничества не только прибрежных государств, но и государств, расположенных в границах водосборного бассейна. Таким образом, на повестку дня встает вопрос о субрегиональном трансграничном сотрудничестве соответствующих государств, без которого интересы черноморских стран не могут быть защищены в достаточной степени. Обеспечение экологической безопасности причерноморских государств требует согласованной природоохранной политики всех заинтересованных субъектов международного права.

Указанная особенность заставляет еще шире взглянуть на вопрос обеспечения экологической безопасности в региональных морях. По всей видимости, в случае с Черным морем согласованных усилий только прибрежных государств будет недостаточно для решения существующих проблем. Установление единых (даже самых жестких) экологических стандартов мореплавания бессмысленно, если в море ежедневно будут поступать миллионы кубометров отравленной речной воды. В этой связи актуальным становится вопрос о заинтересованности других государств региона в экологическом сотрудничестве. Очевидно, что ни одно государство не пойдет на добровольное ограничение вредной хозяйственной деятельности, если у него не будет к этому надлежащих стимулов. Поэтому всем черноморским государствам необходимо выработать какую-то систему предпочтений для государств, расположенных в пределах черноморского водосборного бассейна. Такая система должна стимулировать применение заинтересованными государствами комплекса

природоохранных мероприятий с целью уменьшения вредного антропогенного воздействия на природную среду. Взамен такие страны должны получить льготы при пользовании черноморскими портами, доступ к эксплуатации остатка допустимого улова исключительных экономических зон прибрежных государств, право транзитного прохода для доступа к морю и от него и т.п.

С учетом уже перечисленных особенностей Черного моря (например, низкого уровня циркуляции морской воды), без решения проблемы загрязнения впадающих в море рек невозможно решить экологические проблемы самого регионального моря. Следовательно, необходимо ставить вопрос о субрегиональном сотрудничестве, чтобы найти компромисс между правом государств на хозяйственное использование рек и правом прибрежных государств на благоприятную морскую среду.

В качестве одной из мер решения экологических проблем Черного моря можно предложить учреждение специального международного фонда, который специализировался бы на финансировании природоохранных проектов /6/. Источником поступлений в такой фонд могли бы стать экологические сборы, осуществляемые в соответствии с национальным законодательством прибрежных государств. Для этого необходима согласованная политика прибрежных стран в отношении установления экологических стандартов, а также финансовая заинтересованность всех государств, осуществляющих хозяйственную деятельность в черноморском бассейне.

Как показывает практика, реализация многих экологических проектов затруднена именно из-за недостаточной проработанности механизма финансирования. В настоящее время финансовое обеспечение экологической политики на Черном море осуществляется силами самих черноморских государств. С учетом различного уровня их экономического развития, нетрудно сделать вывод, что эффективность соответствующих мер может существенно различаться. Именно поэтому необходима какая-то международная структура, имеющая стабильные источники финансирования и не зависящая от экономической ситуации или политической конъюнктуры в отдельных заинтересованных странах. Основными направлениями деятельности фонда могли бы стать: мониторинг экологических проектов, разработка для Комиссии по защите морской среды Черного моря своих рекомендаций, сотрудничество с другими международными органами, специализирующимися на защите морской среды.

Создание подобного фонда стало бы еще одним шагом в направлении формирования особого экологического режима Черного моря как регионального водоема. Таким образом, уникальные географические и океанографические условия черноморской акватории были бы адекватно учтены при помощи специальных правовых мер, касающихся как установления особых экологических стандартов, так и особых источников финансирования соответствующей деятельности.

1. Официальный информационный бюллетень Комиссии по защите Черного моря от загрязнения и Проекта по восстановлению экосистемы Черного моря ГЭФ. Выпуск 8, июнь 2005

2. <http://www.eco.iuf.net/blacksea.html>

3. Анна Соколовская: Турция и Россия. Проблема черноморских проливов. Информационно-аналитический центр по изучению общественно-политических процессов на постсоветском пространстве. <http://www.ia-centr.ru/archive/commentsf48b.html?id=665>

4. Иванов, И. В. Международные соглашения в области регулирования правового режима регионального моря /И. В. Иванов. //Правоведение. -1966. - № 1. - С. 111 – 119

5. Каракаш И.И., Короткий Т.Р. Региональное сотрудничество государств в области охраны морской среды. Одесса, «Латстар», 2001.

6. Каракаш И. И. Международно-правовые основы сотрудничества причерноморских государств в сфере охраны вод Черного моря. // Одесская национальная юридическая академия. <http://www.ecologylife.ru/ekologiya-chernogo-morya-2003/mezhdunarodno-pravovyye-osnovyi-sotrudnichestva-prichernomorskih-gosudarstv-v-sfere-ohrani-vod-chyornogo-morya.html>

\*\*\*

Мақалада аумақтық теңіздеге қатысты халықаралық экологиялық ынтымақтастықтың негізгі мәселелері анықталып, қарастырылған. Автор нақты материалдарды кешенді талдаудың негізінде қазіргі кезде Қара теңіз бассейнінің теңіз ортасын қорғау мәселесін шешуде жаңа әдістерді халықаралық-құқықтық бекіту қажеттілігінің туындағандығын дәлелдейді.

\*\*\*

The basic problems of the international ecological cooperation concerning the regional seas are revealed and opened in the article. The author on the basis of the complex analysis of an actual material proves that necessity of international legal fastening of new approaches to a solution of a problem of protection of the sea environment of Black Sea pool has ripened now.