

Эколого-правовые проблемы Каспийского региона и их отражение в научных исследованиях*

Е.В. Новикова, д.ю.н., ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, партнер юридической фирмы "Новиков энд Эдвайзер" (Москва)

Острота экологических проблем каспийского региона диктует необходимость серьезного научного анализа. Недавно открытые месторождения нефтепродуктов Северного Каспия располагаются на территории двух прибрежных государств — России и Казахстана. Как и предполагалось, территориальный раздел этой части моря должен производиться только по дну и не затрагивать воды над ним, как это вытекает из Российско-Казахстанских межправительственных Соглашений о разграничении дна Северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование (1998 г. и 2001 г.).

Реализация такого подхода участниками указанного Соглашения позволит обеспечить сохранение в общем пользовании прикаспийских государств толщу и поверхность Каспия при разграничении его дна на части.

Однако если исходить из факта существования на сегодня упомянутого российско-казахстанского Соглашения, то следует обратить внимание на ряд вопросов, могущих иметь серьезные правовые и экологические последствия, которые оно автоматически порождает.

Суть основной его проблемы, на наш взгляд, заключается в том, что режим рационального использования и охраны вод как в зоне раздела, так и за ее пределами на сегодня не только не урегулирован, но даже не согласован государствами, а потому отсутствует и де-факто и де-юре. Эта ситуация характеризуется возникновением правового вакуума в отношении применимой юрисдикции.

Вопрос заключается в следующем: законодательством которой из стран, России или Казахстана, регулируются указанные отношения? Ни в одном из документов международно-правово-

го характера соответствующих положений не содержится.

Нерешенность этой проблемы предопределяет как нелегитимность применения к операциям по морскому бурению на Каспии любых экологических требований, даже если они содержатся в законодательстве одной из стран, так и нелегитимность указанных операций как таковых.

Недропользователь никогда не сможет обосновать и/или доказать контролирующему органу правомерность своих действий в отношении соблюдения им эколого-правовых требований. Обеспечить же соответствие нефтяных операций требованиям, содержащимся в законодательстве, как России, так и Казахстана, представляется, практически невозможно.

Кроме того, в законодательстве о недропользовании каждой из этих стран заложены в чем-то различные подходы к регулированию. Таким образом, согласованная правовая база для выработки единых подходов к регулированию морского бурения отсутствует.

Техногенное воздействие, осуществляемое в пределах части акватории, неизбежно затрагивает экологическое благополучие всех или большинства прибрежных государств. Это, в свою очередь, предполагает необходимость получения соответствующих заключений государственной экологической экспертизы тех стран, чьи интересы оказались затронутыми. В противном случае любая хозяйственная деятельность, если она была начата, должна быть остановлена в соответствии с требованием законодательства об охране окружающей среды обеих стран — России и Казахстана.

Настолько же проблемна ситуация с осуществлением государственного экологического контроля. Возникает аналогичный закономерный вопрос: органы которого из государств, и на каком основании вправе и обязаны выполнять свои функции.

Если продолжить анализ действия остальных элементов механизма эколого-правового регу-

* Данная статья впервые опубликована: Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995-2004 гг. Составители: А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева, А.О. Миняев / Под ред. А.К. Голиченкова. — М.: ТИССО, 2004 в 3-ч т. Т.2, с.552-555.

лирования, таких, как нормирование, экологические платежи, юридическая ответственность, экологический аудит и др., то картина будет аналогичной. Природопользователи должны будут согласовывать документацию по своему проекту со специально уполномоченными государственными органами в сфере охраны окружающей среды уже не одного, а нескольких государств, а чиновники просто увязнут в многосложных выяснениях и согласованиях пределов своей компетенции.

В связи с этим становится очевидной необходимость разработки единообразных подходов к созданию процедуры оценки воздействий на окружающую среду, экологической экспертизы, выдачи разрешений на природопользование и государственного экологического контроля.

Следует отметить лишь некоторые из них.

1. Экологические требования, включающие нормативы воздействия вредных веществ на окружающую среду, экологические стандарты, содержащиеся в зарубежных нормативных правовых и международно-правовых актах, могут быть разрешены к применению в деятельности природопользователя. Применительно к деятельности компаний, осуществляющих операции по недропользованию вообще, и на море в частности, эта проблема становится все более острой.

2. В законодательстве всех постсоветских государств, включая Россию, практически отсутствуют положения, касающиеся пределов юридической ответственности недропользователя по экологическим обязательствам, возникшим, в результате деятельности предшествующего природопользователя. Обосновать презумпцию его невиновности за экологический вред, причиненный в результате такой деятельности, невероятно трудно.

3. Отсутствуют прецеденты распространения стабилизационных положений налогового законодательства на ставки экологических платежей.

4. Одним из способов совершенствования законодательства является предотвращение принятия правовых норм и нормативных правовых актов, неоправданно ухудшающих положение инвесторов.

Актуальность этого вопроса определяется практически ничем не ограниченной возможностью государственных структур вносить изменения в акты законодательства, влияющие на стабильность отношений сторон по недропользованию. Об этом свидетельствует пример недавних изменений в Закон РК «Об охране окружающей среды» в июне 2001 г., принятие Федерального закона в России «Об охране окружающей среды» в декабре 2001 г., а также ряд других актов законодательства. При этом императивный характер экологического законодательства сво-

СОБЫТИЯ Проекты и соглашения

Основные поступления от Проекта в бюджет Республики Казахстан будут формироваться после начала коммерческой добычи. За весь срок разработки общие платежи в бюджеты разных уровней могут составить до \$31 млрд.

Оба участника Проекта высоко оценивают перспективы структуры, благодаря ее значительным размерам и расположению в благоприятной с геологической точки зрения зоне, что позволяет надеяться на успешное развитие Проекта в целях укрепления сырьевой и ресурсной базы Республики Казахстан.

Данное событие являет собой очередное свидетельство динамично развивающихся интеграционных процессов между Республикой Казахстан и Российской Федерацией.

Пресс-служба ОАО «Роснефть», 06.07.2005.

Подписан протокол о создании совместного российско-казахстанского предприятия на базе ОАО «Станция Экибастузская ГРЭС-2»

6 июля в Астане министр энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан Владимир Школьник и член Правления ОАО «ЕЭС России» Андрей Раппопорт подписали Протокол о создании совместного российско-казахстанского предприятия на базе ОАО «Станция Экибастузская ГРЭС-2».

Протокол, в частности, фиксирует завершение работы по урегулированию задолженности Республиканского государственного предприятия «Национальные электрические сети «Казахстанэнерго» перед ОАО «ЕЭС России» и намерения сторон разработать и реализовать в 2005-2010 гг. комплекс совместных мер по обеспечению эффективной деятельности создаваемого на базе ОАО «Станция Экибастузская ГРЭС-2» совместного предприятия.

Департамент по взаимодействию со СМИ ОАО «ЕЭС России», 06.07.2005.

Путин: Инвестиции России и Казахстана в «Курмангазы» составят \$22-23 млрд.

Инвестиции России и Казахстана в проект месторождения «Курмангазы» составят \$22-23 миллиарда, сообщил Владимир Путин. «Прибыль от этого проекта оценивается в \$50 миллиардов», — сказал президент РФ после церемонии подписания двусторонних документов в области энергетики.

Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев со своей стороны сказал: «Большое спасибо, подписали крупные проекты, которые имеют мировое значение». По оценкам Назарбаева, запасы этого месторождения составляют один миллиард тонн нефти.

Соглашение о разделе продукции по структуре «Курмангазы» в Каспийском море между ООО «РН-Казахстан», министерством энергетики республики и АО «Морская нефтяная компания «Казмунайтенгиз» подписали глава «Роснефти» Сергей Богданчиков, глава Минэнерго Казахстана Владимир Школьник и президент НК «Казмунайгаз» Узабак Караалин.



дит подчас «на нет» все гарантии от изменений законодательства, представляемые государством инвестору.

5. Необходимо включение в готовящиеся проекты изменений в нормативные правовые акты поправок, направленных на усиление государственных гарантий для инвесторов, что обеспечило бы большую стабильность отношений сторон по недропользованию.

Существуют и другие серьезные препятствия для гармоничного и экологически сбалансированного развития экономики региона.

Практическая реализация этих задач может быть существенно оптимизирована организацией соответствующего сотрудничества всех заинтересованных участников отношений, включая компетентные органы государственной власти прикаспийских государств, ученых, отечественные и иностранные нефтяные компании, осуществляющие нефтяные операции.

Это сотрудничество должно быть ориентировано на выработку такого механизма правового регулирования, который соответствовал бы уникальному характеру самого Каспийского моря. Очевидно, что его уникальность заключается в особом, изолированном от Мирового океана расположении водоема, омывающего берега пяти независимых государств, с одной стороны, а с другой, — в запасах биоресурсов и углеводо-

родов. Сочетание таких богатств и местоположения требуют и обязывают принимающие решения стороны рассматривать все аспекты его статуса только в совокупности и только на компромиссной основе.

Сказанное определяет необходимость поиска уникального правового режима использования этого водоема и его бассейна (далее — Каспийского региона) без опоры на какие-либо прецеденты, которых в мире не могло существовать.

Более того, отталкиваясь лишь от задач определения международно-правового статуса Каспия, мы рискуем включиться в многолетний переговорный марафон с непредсказуемым результатом. При этом нефтяные операции на Каспии развернуты уже полным ходом, экологическая ситуация обостряется. Все это происходит, как видим, в отсутствие соответствующей правовой базы. Поэтому подходы к правовому регулированию этой деятельности должны быть предметом первоочередного внимания политиков, юристов и экологов.

Поскольку основные запасы углеводородов располагаются, в том числе, в зоне водораздела между Россией и Казахстаном, правовой режим их освоения должен быть специально разработан на основе самостоятельных регуляторов и безотносительно к проблемам определения международно-правового статуса Каспия.

информация, всегда актуальная для Вас



ВЕСТНИК ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

(Вестник ТЭК) - ежемесячный информационно-аналитический бюллетень. Новости Администрации Президента РФ, Правительства, МПР, Минэнерго, МЭРТ, ФКЦБ и т.д. Новости регионов, нефтегазовых компаний, ОАО "ГАЗПРОМ", РАО "ЕЭС России" и др. Компетентные мнения, статистика, международное сотрудничество. Новости стран СНГ, Балтии и мира. Удобная структура и максимальный охват источников.

Вестник ТЭК: новости недели - еженедельный информационно-аналитический бюллетень. Темы: новости Администрации Президента РФ, Правительства, МПР, Минэнерго, МЭРТ, ФКЦБ и т.д. Новости регионов, нефтегазовых компаний, ОАО "ГАЗПРОМ", РАО "ЕЭС России" и др. Компетентные мнения, статистика, международное сотрудничество. Новости стран СНГ, Балтии и мира. Удобная структура и максимальный охват источников.

Вестник ТЭК: обзор прессы - еженедельная подборка статей из российских газет и журналов по проблемам ТЭК России и других стран СНГ.

Вестник ТЭК: правовые вопросы - информационно-правовой бюллетень ТЭК России. Выходит 2 раза в месяц. Темы: мониторинг законодательства в области недропользования, газовой отрасли, электроэнергетики, охраны окружающей среды. Законодательный календарь (вступления в силу законов и актов). Календарь событий и мероприятий интересных для юриста, аудитора и бухгалтера. Правовые новости: Администрация Президента РФ, Правительство РФ, Госдума, СФ, МПР, Минэнерго, Госгортехнадзор, Высший Арбитражный Суд РФ и др.

www.oilgaslaw.ru



Решение одной проблемы не должно связывать либо как-то откладывать решение другой. В противном случае деятельность по недропользованию будет и дальше продолжаться в атмосфере правового хаоса, неограниченных экологических, правовых и финансовых рисков. С уверенностью можно предполагать о нежелании международных страховых компаний участвовать в их распределении. Очевидно, что в таких условиях серьезный инвестор никогда не сможет принять решения, которые бы позволили обозначить природопользование в каспийском регионе на мировой финансовой карте.

С учетом вышесказанного специальный механизм правового регулирования рационального использования и охраны окружающей среды в Каспийском регионе применительно к осуществлению операций по морскому бурению может включать в себя:

- ! разработку специальной каспийской конвенции или двустороннего соглашения, юридически закрепляющей приемлемый и уже частично апробированный на практике механизм сотрудничества двух или трех прикаспийских государств (Россия, Казахстан плюс, возможно, Азербайджан) в сфере охраны окружающей среды. Фундаментом для выработки подобного рода конвенции или соглашения могли бы послужить упрощенные механизмы трансформации международно-правовых требований;
- ! формирование специального международного комитета по каспийскому региону на двух— или трехсторонней основе, что позволило бы обеспечить координацию и выработку согласованной политики прибрежных государств, а также соответствующих консультативных и аналитических структур в сфере рационального использования и охраны окружающей среды бассейна Каспия;
- ! создание международного арбитража для решения споров, возникающих в связи с осуществлением производственно-хозяйственной деятельности в каспийском регионе.
- ! согласование единообразных экологических, технологических и других требований и стандартов к осуществлению указанных операций;
- ! процедуры оценки воздействий на окружающую среду, международной экологической экспертизы, выдачи разрешений на природопользование и организацию независимых международного экологического мониторинга и экологического контроля. ❀

СОБЫТИЯ Проекты и соглашения

Кроме того, между министерством энергетики Казахстана и РАО «ЕЭС России» подписан протокол о создании совместного предприятия на базе ОАО «Станция Экибастузская ГРЭС-2» «в рамках урегулирования задолженности Национальные энергетические сети «Казахстанэнерго».

В протоколе отмечается завершение работы по урегулированию задолженности «Казахстанэнерго» перед РАО «ЕЭС».

В течение ближайших лет инвестиции в энергетику в соответствии с соглашением составят \$200-250 миллионов, сообщил президент России.

Путин также подчеркнул, что найдена развязка долговых обязательств. «Над развязкой долговых обязательств мы работали восемь лет, а работа над проектом Курмангазы велась с 2002 года», отметил Путин. «Это завершение большой работы», — сказал президент России.

РИА «Новости», 06.07.2005.

Компетентные мнения

Президент Казахстана: Инвесторы должны не только добывать сырье в Казахстане, но и заниматься его переработкой

В рамках рабочей поездки в Мангистаускую область президент Казахстана Нурсултан Назарбаев встретился с руководителями предприятий области и иностранными инвесторами. В ходе встречи Н. Назарбаев сообщил о требованиях, которые теперь будут предъявляться инвесторам. В частности глава РК заявил, что «инвесторы должны не только добывать сырье в Казахстане, но и заниматься его переработкой».

По словам президента РК, теперь для работы в Казахстане лицензию на добычу углеводородного сырья и участие в конкурсе будут получать те иностранные инвесторы, которые помимо добычи нефти и газа будут заниматься и их переработкой, создавать нефтехимию, размещать предприятия в Казахстане.

«Я объявляю именно такую политику в освоение богатств южного шельфа казахстанского сектора Каспийского моря и ставлю вас всех в известность», — подчеркнул глава государства.

Kazakhstan today, 24.05.2005.

Претензии правительства Республики Казахстан к международным нефтяным компаниям негативно влияют на инвестиционный климат Казахстана — посол Великобритании

Претензии правительства Республики Казахстан к международным нефтяным компаниям негативно влияют на инвестиционный климат Казахстана. Такое мнение высказал 10 мая на пресс-конференции в Алматы чрезвычайный и полномочный посол Великобритании в Казахстане и Кыргызстане Джеймс Шарп.

В частности, Д. Шарп сказал, что «те вопросы, с которыми сталкиваются PetroKazakhstan в отношениях с правительством и те вопросы, с которыми сталкивается TengizChevroil, очень ясно показывают миру, чего можно ожидать от инвестиционного климата здесь».