

Договоренности по морским бассейнам

Акватории Балтийского и Черноморско-Азовского бассейнов подпадают под действие отдельных региональных международных конвенций. В правовых документах постепенно складывается естественно-научный подход, основанный на понимании единства морского водоема и водосборного бассейна как геосистемы. Черноморско-Азовскому бассейну посвящена Бухарестская конвенция от 21 апреля 1992 г. «О защите Черного моря от загрязнения», а Балтийскому морю — Хельсинкская конвенция от 9 апреля 1992 г. «О защите морской среды района Балтийского моря».

В бассейне Черного моря находятся семь государств, хозяйственная активность которых в последние 40 лет сопровождалась интенсивным загрязнением моря. Освоение береговой полосы уничтожало уникальную природу и способствовало эрозии почв. Уникальные приморские ландшафты (с их курортами, реликтовой и эндемичной растительностью) используются зачастую не по назначению, со значительным экологическим ущербом. Так, например, в 1990-е гг. шло строительство сети нефтепроводов, нефтяных терминалов, нефтеналивного порта. Море интенсивно загрязнялось через Дунай, Днепр, Южный Буг и прочие крупные и малые реки. С 1970 г. из-за кислородного и светового голода в нем исчезли многие виды ихтиофауны.

Помимо общих положений, Конвенция 1992 г. по Черному морю особое внимание уделяет трансграничным перемещениям опасных веществ, а также загрязнениям, вызванным деятельностью на континентальном шельфе или захоронением отходов. Под захоронениями понимается преднамеренное удаление отходов или иных материалов с судов или летательных аппаратов либо преднамеренное уничтожение самих судов или летательных аппаратов с тем чтобы их останки легли на дно. Захоронением не считается удаление отходов или других материалов с морских и воздушных судов при нормальной их эксплуатации. Не считается захоронением и помещение в море материалов для иных целей, чем простое удаление. Стороны обязаны предотвращать загрязнение моря из источников на суше или из судов, находящихся в море. В дальнейшем Бухарестская конвенция должна быть дополнена Соглашением о квотах на стоки для всех стран бассейна.

В сущности, в дополнение к Бухарестской конвенции Россия и Украина подписали Договор о сотрудничестве при использовании Азовского моря и Керченского пролива от 24 декабря 2003 г. (вступил в силу 23 апреля 2004 г.) Его разработчики исходили из необходимости сохранения Азово-Черноморской акватории как целостного хозяйственного и природного комплекса, используемого в интересах обеих сторон. Азовское море и Керченский пролив — исторические внутренние воды России и Украины. Азовское море разграничивается линией государственной границы. Предусмотрена совместная деятельность сторон в области судоходства, рыболовства, защиты морской среды, экологической безопасности.

Основные черты правового режима этого моря и пролива состоят в следующем:

- торговые суда, военные корабли, другие суда под флагом России и Украины пользуются свободой судоходства в Азовском море и в Керченском проливе;
- торговые суда под флагом третьих государств могут заходить в Азовское море и проходить через Керченский пролив, если они направляются в российский или украинский порт или возвращаются из него;
- в порядке визита или делового захода, в силу приглашения или разрешения одной из сторон военные корабли и другие государственные суда третьих государств,

эксплуатируемые в некоммерческих целях, могут заходить в Азовское море и проходить через Керченский пролив.

По водным биоресурсам действуют отдельные межправительственные и межведомственные соглашения:

1. соглашение между правительствами Российской Федерации и Украины о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 24 сентября 1992 г.;
2. соглашение между Комитетом Российской Федерации по рыболовству и Госкомитетом Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности по вопросам рыболовства в Азовском море от 14 сентября 1993 г.

«Азовское направление» является весьма перспективным, но пока не востребованным направлением деятельности природоохранных органов и организаций. До сих пор Азовское море, как, впрочем, и Черное, слабо изучалось¹ Бекашов К.А. Современный правовой статус Азовского моря и вопросы регулирования рыболовства // Морское право и практика. — 2004. — № 3. — С. 10—16..

Примером несогласованных действий между двумя странами может служить постройка дамбы от Кавказского берега России к косе Тузла (в Керченском проливе), принадлежащей Украине. Россия (в других случаях Администрация Краснодарского края) мотивировала постройку дамбы необходимостью защиты своих берегов от размывов морскими волнами, однако с Украиной постройка дамбы согласована не была. Не ясно, сумел ли дамбовый проект защитить российские берега, а если сумел, то как повлияла бы дамба на направление волнобоя? После протестов Украинской стороны строительство дамбы было приостановлено.

Конвенция по Балтийскому морю обязала стороны (страны, выходящие к Балтике) принимать все меры в целях предотвращения загрязнения морской среды района Балтийского моря. Такое загрязнение может произойти в результате разведки или разработки морского дна и его недр или вследствие любой связанной с этим деятельности. Необходимые меры должны приниматься также для обеспечения надлежащей готовности к осуществлению немедленных действий по ликвидации последствий инцидента загрязнения, вызванного таковыми видами деятельности (ст. 12). В Конвенции подчеркивается необходимость защищать естественные экологические процессы не только в районе самого моря, но и в приморских экосистемах. В рекомендациях специального органа (Хельсинкской комиссии, сокращенно Хелкома), приуроченных к Конвенции, упоминалось даже о защите всей зоны морского водосбора.

Приемлемое использование природных ресурсов и их национальная защита должны соответствовать перспективным планам развития. Их желательно составлять с учетом отрицательно влияющих факторов, названных Рекомендацией Хелкома от 10 марта 1994 г. № 15/5 «Система прибрежных и морских охраняемых территорий Балтийского моря». Рекомендация перечисляет подавляющее большинство видов использования морской и приморской среды: от привычного рыболовства и туризма до военных действий. Однако данная Рекомендация относится к особо охраняемым территориям, а другие категории земель она может затрагивать лишь частично.

Поэтому для нас большее значение имеет Рекомендация Хелкома от 15 мая 1995 г. № 16/3 «Сохранение естественной динамики прибрежных территорий», предлагающая государствам бассейна целую программу действий, вернее воздержания от действий. В частности, предлагается по возможности не препятствовать естественной и постоянной

динамике берега, не осуществлять искусственной защиты осыпающихся скал и затопляемых морских берегов, так как там образуются болота и прочие угодья, способствующие самоочищению морских и лагунных вод. В случае вынужденного применения мер береговой защиты воздерживаться от искусственных материалов (бетон, асфальт, пластик), отдавая предпочтение естественным (камни, лес, песок, почва²Сама по себе почва как строительный материал не годится. Скорее всего здесь речь идет о грунте, лишенном гумуса. Почва же необходима, если предусматривается живая защита в виде деревьев, кустарников, трав.).

Приведенные рекомендации нуждаются в комментарии. Естественные изменения берега представляются Хелкому лучшим вариантом, поскольку продукты абразии поставляют обломочный материал для мелководий, гасящих волну. Выходит также, что если море будет отделено от приморских болот дамбами, последние необходимо разобрать. Таким образом, относительно морских и приморских акваторий (как и континентальных вод) Хелком избрал подход «Природа лучше знает». Однако этот подход не должен быть помехой для планов развития территорий, если они требуют защиты побережий. Особенно это касается городов и других населенных пунктов.

В свое время Хелком констатировал большое количество загрязнений со стороны Санкт-Петербурга. Особое внимание было уделено «горячим точкам» из числа объектов, находящихся в ведении водоканала Санкт-Петербурга. Водоканал смог нейтрализовать 29 из 30 источников загрязнения. Для непрерывного наблюдения за состоянием качества воды он вселил во вверенные ему водоемы раков, снабженных сенсорными датчиками, позволяющими контролировать состояние их организма.