



УДК 574.55.087 (262.81)

## ОЦЕНКА И НАРАЩИВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА СОХРАНЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОГО РАЗНООБРАЗИЯ КАСПИЯ ДЛЯ РЕШЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ И ТРАНСГРАНИЧНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

© 2009. **Морозов Б.Н., Абдурахманов Г.М.**  
Центр международных проектов, Москва  
Институт прикладной экологии РД

В работе дается анализ биологического разнообразия, достаточного для поддержания устойчивого функционирования биосферы. Обсуждаются законодательные акты для решения национальных, региональных и трансграничных экологических проблем.

The work is an analysis of biological diversity, for stable functioning of biosphere sufficient. Acts for the decision of national, regional and transboundary environmental problems are discussed.

**Ключевые слова:** биоразнообразие, ландшафты, биосфера, Каспий.

**Key words:** biodiversity, landscape, biosphere, Caspian.

Сохранение ландшафтного и биологического разнообразия, достаточного для поддержания устойчивости функционирования глобальной экосистемы (т.е. биосферы планеты Земля), относится к числу проблем, критически важных для выживания человечества.

В этой связи можно констатировать, что постепенно, стабилизационные функции биосферы всё в большей степени осознаются человечеством как ценнейший «стабилизационный ресурс» биосферы, напрямую связанный с сохранением полноценного биоразнообразия.

Это требует особой, осознанной ответственности и предполагает наличие как бы всеобщей заинтересованности в формировании и реализации эффективной природоохранной политики. Тем самым, предполагается согласие на существование серьезных, так называемых «экологических» ограничений для выбора путей развития цивилизации.

Однако, такая постановка проблемы свидетельствует о наличии серьезнейшего конфликта между относительно недавно осознанных человеком глобальных потребностей в недопущении деградации ландшафтного и биологического разнообразия, как основы существования на планете «высших» форм жизни, и традиционным и зачастую неосознанным стремлением приобретения тех или иных «благ цивилизации» за счет природы, т.е. той её части, которая осознаётся как природные ресурсы развития.

Набор антропогенных факторов и форм их негативного воздействия на биоразнообразие широк и разнообразен. Все многообразие воздействий можно условно разделить на прямые и опосредованные. К числу первых относится нерациональные и криминальные формы промысла и/или культивирования животных и растений, неизбирательная борьба с сорняками и вредителями сельского и лесного хозяйства; гибель животных на инженерных сооружениях; уничтожение животных и растений, считающихся опасными, вредными или неприятными; деформация и уничтожение природных экосистем в результате их превращения в сельскохозяйственные угодья, ведения лесного хозяйства нерациональными методами, строительства, добычи полезных ископаемых, осушения болот, антропогенной водной и ветровой эрозии почв, создания водохранилищ, уничтожения малых рек.

К опосредованным воздействиям относятся различные виды изменения среды обитания, включающие физические (нарушение физических свойств почвы или грунта; зарегулирование стока рек, чрезмерное изъятие воды из водоемов; сейсморазведка и взрывные работы; действие



электромагнитных полей; шумовое воздействие; тепловое загрязнение), химические (загрязнение воды, воздуха, почв) и биологические (нарушениях структуры природных биоценозов и экологически устойчивых природно-культурных комплексов в результате деятельности интродукции или саморасселения чужеродных видов; распространение возбудителей заболеваний животных и растений; вспышки численности отдельных видов; возможное проникновение в природные экосистемы генно-модифицированных организмов, эвтрофикация водоемов, уничтожение пищевых ресурсов животных) воздействия.

Так Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р, относит числу основных факторов деградации природной среды Российской Федерации:

- преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики, что приводит к быстрому истощению природных ресурсов и деградации природной среды;
- низкую эффективность механизмов природопользования и охраны окружающей среды, включая отсутствие рентных платежей за пользование природными ресурсами;
- резкое ослабление управленческих, и прежде всего контрольных, функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды;
- высокую долю теневой экономики в использовании природных ресурсов;
- низкий технологический и организационный уровень экономики, высокую степень изношенности основных фондов;
- последствия экономического кризиса конца XX века и невысокий уровень жизни населения;
- низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения страны.

Доктрина базируется на признании значения природных систем, расположенных на территории России для глобальных биосферных процессов; учете глобальных и региональных особенностей взаимодействия человека и природы. Она отмечает, что перечисленные факторы должны учитываться при проведении в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии. Политики, направленной на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, поскольку устойчивое развитие страны, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Сохранение и восстановление природных систем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества.

Сохранение природы и улучшение окружающей среды являются приоритетными направлениями деятельности государства и общества. Природная среда должна быть включена в систему социально-экономических отношений как ценнейший компонент национального достояния. Формирование и реализация стратегии социально-экономического развития страны и государственная политика в области экологии должны быть взаимоувязаны, поскольку здоровье, социальное и экологическое благополучие населения находятся в неразрывном единстве.

Осознание наличия отмеченного выше глубинного конфликта между целями сохранения стабилизационного потенциала биосферы и нарастающей ее эксплуатации для целей экономического роста, роста потребления, является необходимым начальным этапом разрешения (преодоления) такого конфликта. А реальным доказательством подобного осознания стало развитие международного природоохранного сотрудничества, включая формирование Программы ООН по окружающей среде и формулирование к началу 90-х годов XX века общих обязательств по сохранению окружающей среды, как основы для «устойчивого развития» в виде системы глобальных природоохранных конвенций. Эти конвенции, подготовленные в рамках процессов Всемирной конференции по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро, в своей основе включают: Рамочную конвенцию ООН об изменении климата (РКИК), Конвенцию о биологическом разнообразии (КБР) и, подготовленную несколько позднее и с акцентом на специфические интересы африканских государств, Конвенцию ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (КБО). Следует отметить, что наряду с перечисленными, действует целая система других гло-



бальных и региональных конвенций, а также национальных законов, связанных с проблемой обеспечения сохранения биоразнообразия.

Конвенции являются механизмом, благодаря которому может быть активизировано международное сотрудничество, направленное на обеспечение охраны окружающей среды и устойчивое регулирование совместно используемых ресурсов. Они имеют огромное значение для успешного развития и осуществления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и природных ресурсов. Важность международных конвенций заключается в том, что они являются инструментами и механизмами соблюдения на своей территории обязательных для их участников положений и требований, а также решений конференции сторон.

В настоящее время не хватает соответствующих режимов реализации конвенций и согласованного и последовательного подхода применения этих конвенций.

Одним из основных принципов работы конвенций является необходимость комплексного подхода к решению проблем и вовлечения в этот процесс всех заинтересованных сторон.

Когда речь идет о многосторонних природоохранных соглашениях, основным фактором, диктующим необходимость усиления координации, является фрагментарный характер их функционирования. Это приводит к ограничению возможностей стран по осуществлению обязательств, принимаемых в рамках существующих соглашений. Координация, мониторинг хода осуществления, расширение возможностей и стимулов для соблюдения и механизмы соблюдения и обеспечения выполнения конвенций могут способствовать повышению эффективности деятельности конвенций.

Принятие большого числа многосторонних соглашений в области окружающей среды привело к образованию весьма диверсифицированного комплекса норм. Организационные структуры, обеспечивающие управление международными природоохранными соглашениями, разобщены, и деятельность их между собой не всегда скоординирована. Соглашения нередко управляются независимо друг от друга, хотя и принимаются определенные меры по повышению уровня их координации и согласованности.

Подход ЮНЕП состоит в стимулировании создания такой системы, при которой международные конвенции не дублируют друг друга и в которой природоохранное законодательство работает в условиях взаимной поддержки с нормами, регулирующими хозяйственную и социальную деятельность (банковская, страховая сфера, налогообложение, предпринимательская деятельность, приватизация, иностранные инвестиции и т.п.). Такой подход наиболее полно отвечает целям устойчивого развития.

В целом природоохранные конвенции можно условно разделить на три группы:

К первой относятся международные конвенции, направленные на сохранение природных, в первую очередь биологических, ресурсов.

Ко второй можно условно отнести конвенции, направленные на охрану различных компонентов природной среды, имеющих глобальный характер.

К третьей можно отнести региональные конвенции, основной целью которых являются охрана окружающей среды или ее отдельных компонентов в определенных регионах. Тем не менее, основными приоритетами для всех региональных конвенций является разработка согласованных природоохранных мероприятий, выполнение приоритетных проектов и программ, разработка региональных систем мониторинга природной среды, адекватных информационных систем и методов обмена информацией и данными, совместного реагирования в чрезвычайных ситуациях и т.д.

Международные соглашения принципиально делятся на три больших блока:

Первый – гармонизирующий национальные законодательства (КБР).

Второй – идентифицирующий важнейшие природные объекты и рекомендующий системы мер их сохранения и мониторинга состояния (Рамсарская Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих значение, главным образом в качестве мест обитания водоплавающих птиц).

Третий – определяющий круг приоритетных направлений по предотвращению деградации окружающей среды, сокращению негативного воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном



контексте, Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды).

Большинство многосторонних природоохранных соглашений являются документами, имеющими обязательную юридическую силу. Некоторые из них представляют собой рамочные конвенции, на основе которых могут быть разработаны протоколы, в то время как другие являются законченными документами и их дальнейшее развитие осуществляется за счет принятия приложений или добавлений.

Шестнадцать конвенций, (например, Рамочная Конвенция ООН об изменении климата, Конвенция о биологическом разнообразии), носят рамочный характер: в их рамках могут быть разработаны протоколы по отдельным вопросам, требующим более детального и специализированного подхода и, следовательно, отдельных переговорных процессов.

При этом деятельность по сохранению биологического разнообразия на всех уровнях: глобальном, региональном (трансграничном и национальном) и местном (или локальном), требует соответствующей практической базы, или «потенциала». Создание и наращивание потенциала – это средство для достижения устойчивого развития.

Определение понятия «создание потенциала» очень широко. Наращивание потенциала (англ. – *capacity building*) – это средство достижения устойчивого развития через совершенствование природоохранного законодательства и институциональных механизмов, поддержки и инициирования передачи технологий, повышение осведомленности и просвещения, применение адекватных экономических механизмов и информационных технологий.

Наращивание потенциала немислимо бес соответствующих научно-исследовательских компонентов и передачи знаний (обучения). Далеко не случайно в рассматриваемом контексте природоохранная деятельность и соответствующие технологии относятся к весьма наукоёмким.

Наращивание потенциала важно для повышения согласованности во взаимодействии природоохранных конвенций и многосторонних соглашений. Это глобальная инициатива, охватывающая широкий спектр различных видов деятельности. Оно означает создание возможностей, взаимоотношений и системы ценностей, которые дадут возможность организациям, группам и индивидуумам совершенствовать их действия и достичь поставленных целей. Оно включает укрепление процессов, систем и правил, которые влияют на коллективное и индивидуальное поведение и действия во всех направлениях развития.

Соответственно, для Российской Федерации актуальной является задача именно наращивания потенциала для дальнейшего развития международного сотрудничества в области устойчивого природопользования и охраны окружающей среды, включая обеспечение выполнения обязательств по международным природоохранным конвенциям.

В целях повышения эффективности международного сотрудничества в области устойчивого природопользования и охраны окружающей среды Российская Федерация сосредотачивает усилия, среди прочего, на улучшении координации деятельности по многосторонним природоохранным соглашениям путем:

- сбора данных и проведения анализа деятельности, осуществляемой в рамках многосторонних природоохранных соглашений, а также деятельности по проектам и программам аналогичной тематики с целью исключения дублирования и распыления финансовых средств;
- проведения анализа возможности комплексного подхода к планированию деятельности в рамках многосторонних природоохранных соглашений, то есть объединения их по тематическим направлениям на такие категории, как, например, химические вещества (Роттердамская, Стокгольмская и Базельская конвенции), биоразнообразие (СИТЕС, КБР и Рамсарская конвенция) и др.
- проведение анализа возможности использования экономических механизмов в процессе осуществления многосторонних природоохранных соглашений;
- создание информационной базы данных по многосторонним природоохранным соглашениям.

В этой связи к числу приоритетных задач относится как выполнение уже принятых Россией обязательств, вытекающих из членства в многосторонних конвенциях, соглашениях (око-



ло тридцати) и протоколах к ним, носящих глобальных и региональный характер, так и тенденция на усиление режима соблюдения обязательств по конвенциям и вытекающих из членства в международных организациях.

Оптимизация указанной деятельности по конвенциям в аспекте наращивания потенциала предполагает организацию системы взаимодействия между конвенциями, совершенствование обмена информацией, в т.ч. по технологиям, подходам; апробацию методик, оборудования; гармонизацию нормативно-правовой основы деятельности; повышение квалификации кадров; содействие совершенствованию систем мониторинга; большей информированности и просвещению общественности.

В отношении вклада России в сохранение и рациональное использование глобальной окружающей среды через реализацию конвенции о биологическом разнообразии следует отметить, что Российская Федерация ратифицировала КБР 17 февраля 1995 г. Первый Национальный доклад по сохранению биоразнообразия был подготовлен в 1997 г. В настоящее время уже готов и передан на рассмотрение в тематический департамент Минприроды России 4-й Национальный доклад. Ратификация Конвенции и последующая законодотворческая деятельность в этой области (принятие Законов об охраняемых территориях, о животном мире и др.) стало вехой в развитии национальной политики в области сохранения биоразнообразия. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации является государственной организацией, ответственной за организацию выполнения обязательств по КБР.

В России реализуется «Национальная стратегия сохранения биоразнообразия Российской Федерации» 2001 г. Ее цели формулируются как сохранение разнообразия природных систем на уровне, который обеспечит устойчивое существование и неистощительное использование, а также сохранение разнообразия одомашненных и культивированных форм живых организмов и созданных человеком экологически сбалансированных природно-культурных комплексов на уровне, обеспечивающем развитие эффективной экономики и формирования оптимальной среды проживания человека. В 2002 г. Правительство одобрило цитированную нами выше «Экологическую доктрину Российской Федерации», содержащую комплексные основы для поддержания здоровой окружающей среды и достижения устойчивого развития в стране.

Институты РАН, университеты, а также некоторые ведомственные научно-исследовательские институты обеспечивают научную поддержку деятельности по сохранению биоразнообразия. Природоохранные НПО являются очень активными заинтересованными сторонами в процессе выработки и выполнения долговременной национальной стратегии по сохранению биоразнообразия.

Национальные законодательные акты, обеспечивающие выполнение глобальных природоохранных конвенций Рио, базируются на Конституции Российской Федерации. Они входят в общую систему природоохранного законодательства, включающую комплекс федеральных законов по природоохранной проблематике и иных, смежных с ними по действию законов, самих международных природоохранных конвенций, а также Указов Президента Российской Федерации, Постановлений Правительства Российской Федерации, соответствующих законов субъектов Российской Федерации и комплекса подзаконных актов.

Экологическое законодательство регулирует отношения в сфере охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности человека, охраны, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов. В настоящее время в качестве базовой основы природоохранного законодательства Российской Федерации выступает Федеральный закон «Об охране окружающей среды» 2002 года, с современными изменениями. Этот закон существенно развивает и конкретизирует заложенные в более ранних нормативных документах принципы охраны окружающей среды, а также правовые и экономические механизмы реализации государственной экологической политики для достижения условий устойчивого развития. Он определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, биологического разнообразия и рационального использования природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Закон развивает право-



вые подходы и методы экономического регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования, такие как экологическое страхование, сертификация, экологический аудит, обязательность денежного возмещения негативного воздействия на окружающую среду.

Согласно Статье 82 этого закона «международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды, не требующие для применения издания внутригосударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, непосредственно». При этом, «если международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора». Согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г. международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются составной частью ее правовой системы. В соответствии с этим законом «международный договор подлежит выполнению Российской Федерацией с момента вступления его в силу для Российской Федерации», что напрямую относится к глобальным конвенциям Рио.

Существующему природоохранному законодательству Российской Федерации в значительной мере свойственен «отсылочный», «рамочный» характер, предполагающий наличие развращенной системы подзаконных актов для обеспечения реализации требований законодательства и конкретизации их положений. В последнее время была проведена значительная работа по уточнению редакций законов, составляющих правовую основу природоохранной деятельности.

Существенные изменения в организацию природоохранной деятельности в стране и в ее нормативно-правовое обеспечение внесла начатая в 2004 году административная реформа органов государственного управления. Существенно видоизменяется структура органов государственного управления федерального уровня и их территориальных подразделений. Этот процесс опирается на правовую основу, которая, в частности, определяет разграничение полномочий обновляемой системы государственного управления на федеральном уровне, а также федерального Правительства и Правительств субъектов Российской Федерации. В качестве такой основы в настоящее время выступает Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные разграничения полномочий» 2005 года в современной редакции. Совершенствование структуры и полномочий органов государственного управления природоохранной деятельностью, а также обновление соответствующих правовых основ, осуществляется на постоянной основе.

Вопросы охраны биологического разнообразия имеют в Российской Федерации достаточно развитую нормативно-правовую базу. Так, Экологическая доктрина Российской Федерации относит обеспечение устойчивого природопользования, а также сохранение и восстановление природной среды к основным направлениям государственной экологической политики. Доктрина относит к основным задачам указанных направлений деятельности сохранение и восстановление ландшафтного и биологического разнообразия, достаточного для поддержания природных систем к саморегуляции и компенсации последствий антропогенной деятельности, а также неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов. Контроль над использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов, отнесен Экологической доктриной к приоритетным направлениям обеспечения экологической безопасности Российской Федерации. Эту проблематику затрагивают и Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Президентом Российской Федерации в 2003 году. Этот документ относит «обеспечение безопасности ... экологической системы от проникновения чужеродных биологических видов организмов...» к основным задачам в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в результате воздействия химических и биологических факторов. Базовый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» относит сохранение биологического разнообразия к основным принципам охраны окружающей среды.



На федеральном уровне вопросы организации и использования особо охраняемых природных территорий регулируются Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» 1995 года в современной редакции. Закон подчеркивает, что отношения, возникающие при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами ООПТ, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством ее субъектов.

Как правило, глобальные экологические проблемы проявляются в конкретных регионах планеты с той или иной степенью остроты, а также имеют свою специфику, дополнительные аспекты и собственные проблемы регионального уровня. Так воздействие климатических изменений на сохранение биологического разнообразия и процессы опустынивания в каспийском регионе осуществляются как непосредственно, так и, в прибрежных районах, через состояние Каспийского моря, водный баланс и уровенный режим которого в значительной степени определяются стоком Волги, который формируется на значительном расстоянии от региона в существенно иных погодно-климатических условиях.

Природные условия Прикаспийского региона весьма разнообразны. Здесь представлены основные типы прибрежных экосистем Каспия, находятся ценнейшие для поддержания биоресурсного потенциала Каспия мелководья его северной части, а также дельта Волги - уникальный объект, во многом определяющий общую экологическую ситуацию Волго-Каспийского бассейна. Сохранению благоприятных естественных природных условий этого региона, его биологического и ландшафтного разнообразия служит сложившийся здесь «экологический каркас», состоящий из особо охраняемых природных территорий и акваторий (ООПТ) и защитных зон различного рода.

Сеть ООПТ прибрежных районов прикаспийских субъектов Российской Федерации характеризуется как сформированная в своей основе и охватывающая большую часть разнообразия ландшафтов и мест существования охраняемых видов. Она включает такие известные федеральные ООПТ как Астраханский государственный биосферный заповедник и Государственный природный заповедник «Дагестанский», государственные природные заказники «Аграханский» и «Самурский», имеющее международное значение водно-болотное угодье «Дельта Волги», заповедная зона Северного Каспия (к северу от линии, соединяющей устье р. Сулак и мыс Тюб-Караган), памятник природы «Остров Малый Жемчужный», а также национальные парки, заказники и памятники природы регионального значения. Уместно отметить, что в дельте Самура наряду с федеральным заказником существует также региональный «Национальный парк «Самурский лес»», а Кизлярский залив включен в перспективный список Рамсарской конвенции как особо ценное водно-болотное угодье международного значения.

В регионе также существует ряд ключевых орнитологических территорий (КОТР), в том числе – международного значения, не имеющих официального правового статуса ООПТ. Сеть ключевых орнитологических территорий (КОТР) береговой зоны Прикаспийского региона действует под эгидой Союза охраны птиц России (СОПР) и в тесном сотрудничестве с ООПТ региона. Наиболее ценные КОТР имеют международный статус. Ряд таких КОТР, включая прибрежные, служит основой для активизации участия местной общественности в природоохранной деятельности.

Все эти территории и акватории обеспечивают сохранение многих уязвимых местообитаний и уникальных природных комплексов Прикаспия.

Угрозы биоразнообразию Каспия, экосистема которого достаточно эффективно адаптирована к естественным изменениям природной среды, свойственным региону, связаны не столько с этими изменениями, как с многокомпонентными антропогенными воздействиями, как прямыми, так и косвенными, наподобие вселения чужеродных инвазивных видов.

Каспийская региональная деятельность по наращиванию потенциала сохранения биоразнообразия также является многокомпонентной и включает, в частности:

- формирование системы ООПТ и иных «охраняемых районов» как экологического каркаса региона, выявление экологически уязвимых районов и мониторинг их состояния, монито-



ринг биоразнообразия, устойчивое использования ресурсных компонентов биоразнообразия и др. Проведение необходимых научных исследований и внедрение их результатов;

- совершенствование правовых, экономических и институциональных основ управления и иных аспектов природоохранной деятельности на национальном уровне;
- участие «заинтересованных сторон», НПО, общественности, а также «экологическое» образование и соответствующие информационные компоненты;
- международное сотрудничество в самых разных аспектах – от выполнения отдельных проектов и национальных обязательств по КБР, до формирования комплексных региональных природоохранных программ и соответствующих региональных правовых инструментов.

Ниже мы подробно остановимся на последнем из перечисленных компонентах, который связан с деятельностью в регионе крупного комплексного международного проекта «Каспийская экологическая программа» (КЭП) и Тегеранской Рамочной конвенцией по защите морской среды Каспийского моря. Тем более, что Тегеранская конвенция после разработки специального тематического протокола о сохранении биологического разнообразия станет, по существу, региональным инструментом согласованного выполнения положений КБР для специфических условий Каспийского моря.

Отметим, что основные рекомендации, послужившие основой формирования в дальнейшем как КЭП, так и Тегеранской конвенции, были обсуждены и приняты экспертами прикаспийских государств ещё в мае 1994 года в Москве на организованной ЮНЕП встрече Рабочей группы по последствиям изменений климата в регионе Каспийского моря.

С 1998 года основой международного природоохранного сотрудничества в регионе Каспийского моря становится Каспийская экологическая программа (КЭП) – международный проект, сформированный в период 1994-1998 гг. в результате сотрудничества всех прикаспийских стран и ряда международных организаций, таких как ЮНЕП, ПРООН, ЕС-ТАСИС и Всемирный банк, в области устойчивого развития и управления окружающей средой Каспия. Управление КЭП осуществляется через Руководящий комитет, Национальных координаторов, Координационное бюро программы (КБП) и национальные межсекторальные координационные органы (МКО) в странах. Основная деятельность КЭП выполнялась силами экспертов и консультантов. На начальном этапе (до 2004 г.) – в виде Каспийских региональных тематических центров (КРТЦ), расположенных в странах региона.

В соответствии с рекомендациями первой Встречи Руководящего комитета КЭП, тогда еще временного (Рамсар, Исламская Республика Иран, май 1998 г.), в каждой из стран региона создано по два КРТЦ (в Азербайджанской республике – один):

Азербайджанская Республика: *Контроль загрязнения*, здесь же размещено *Координационное бюро КЭП (КБП)*, а при нем – группа специалистов по тематическому направлению *Управление данными и информацией*;

Исламская Республика Иран: *Комплексное планирование и управление прибрежными зонами и Реагирование на чрезвычайные ситуации / мониторинг загрязнения*;

Республика Казахстан: *Сохранение биоразнообразия и Колебания уровня*;

Российская Федерация: *Устойчивое управление рыбными ресурсами и другими коммерческими водными живыми ресурсами (биоресурсами) и Правовые, институциональные и экономические инструменты (ПРЭМ)*;

Туркменистан: *Борьба с опустыниванием и деградацией прибрежных земель и Устойчивое развитие населения и здравоохранение*.

Вклад прикаспийских стран в формирование КРТЦ осуществляется в виде предоставления услуг и специалистов. Деятельность региональных центров осуществляется при организационно-финансовой поддержке ТАСИС и ПРООН, а именно: финансирование подготовки согласованных документов и рекомендаций, организация совещаний и миссий экспертов, предоставление необходимого офисного оборудования.

Международный проект «Каспийская экологическая программа» по сути является системой организационных мероприятий, позволяющих определить для прикаспийских стран алгоритм совместных действий в целях решения экологических проблем Каспия при содействии ав-



торитетных международных организаций. Начальная фаза (этап) реализации КЭП сосредоточена на создании необходимых институциональных механизмов взаимодействия, проведении Трансграничного диагностического анализа (ТДА), разработке регионального Стратегического плана действий (СПД), национальных Каспийских планов действий (НКПД), подготовке портфеля приоритетных инвестиционных (ППИП) и нескольких пилотных проектов.

Вся деятельность в рамках КЭП осуществляется в соответствии с решениями Руководящего комитета (РК), в который с правом решающего голоса входят представители пяти прикаспийских государств и четырех международных организаций-доноров: ЮНЕП, ПРООН, ТАСИС и Всемирного банка. Руководящий комитет КЭП действует на основе «Правил и процедур Руководящего комитета».

По материалам КЭП в российском НКПД основными факторами экологической нестабильности на Каспии были признаны:

- загрязнение моря, связанное с поступлением загрязняющих веществ с речным стоком, со сточными водами предприятий и населенных пунктов, расположенных на побережье, а также истощение и загрязнение вод каспийского бассейна, неудовлетворительное снабжение населения питьевой водой;
- загрязнение Каспия нефтепродуктами, значительные риски возникновения аварийного загрязнения при судоходстве, на нефтепроводах и при освоении морских месторождений углеводородов;
- истощение рыбных ресурсов, обусловленное, в частности, такими факторами, как криминальный промысел, имеющий размах и последствия «биотерроризма», или вселение чужеродного вида – гребневика *Mnemiopsis leidyi*;
- изменения уровня Каспийского моря, продолжающееся подтопление городских и сельскохозяйственных земель, смыв загрязняющих веществ с побережья при ветровых нагонах;
- высокая сейсмичность и активная геодинамика района;
- вторичное засоление, химическое загрязнение и дефляция почв, деградация естественных кормовых угодий и опустынивание прибрежных земель;
- загрязнение воздуха, накопление бытовых и производственных отходов, отсутствие необходимых мощностей муниципальных очистных сооружений и современной базы по утилизации, обезвреживанию и захоронению отходов;
- недостаточно эффективное управление состоянием окружающей среды и эксплуатацией природных ресурсов, нарушения режима особо охраняемых природных территорий и акваторий;
- недостаточная межведомственная и межгосударственная координация природоохранной деятельности в регионе Каспийского моря.

Существующие и все более обостряющиеся экологические проблемы Каспийского моря по большей мере имеют трансграничный характер. Об этом свидетельствуют результаты выполненного в 2002 году Трансграничного диагностического анализа:

Снижение запасов ряда промысловых видов рыб, включая осетровых: трансграничная проблема.

Деградация береговых ландшафтов и разрушение прибрежных местообитаний: трансграничная проблема.

Угрозы биоразнообразию: трансграничная проблема.

Общее ухудшение качества окружающей среды: трансграничная проблема.

Ухудшение здоровья населения: ограниченно трансграничная проблема.

Повреждение прибрежной инфраструктуры и культурно-бытовых объектов: слабо трансграничная проблема.

Виды-вселенцы: трансграничная проблема.

Загрязнение в результате деятельности морской нефтегазовой промышленности: трансграничная проблема.



Следует отметить вклад КЭП в разработку Тегеранской конвенции (с 2000 г.). После вступления этой конвенции в силу все проекты КЭП направляются исключительно на содействие конвенциональным процессам.

С 2006 года, т.е. с момента вступления в силу, уже Тегеранская конвенция служит базой основой развития регионального природоохранного сотрудничества.

Возрастающая эксплуатация природных богатств Каспийского моря, особенно его уникальных рыбных ресурсов и месторождений углеводородов, включая их транспортировку и развитие соответствующее морской и береговой инфраструктуры, связанное со строительными работами, негативно сказывается на состоянии морской среды Каспия.

Современное международное сотрудничество в области природопользования и охраны окружающей среды (природоохранное и «природоресурсное» сотрудничество) должно обеспечить экологически безопасные условия устойчивого развития. Оно призвано, на основе поиска решений объективно общих для всего человечества экологических проблем, предотвратить возникновение и развитие «экологических» конфликтов. То есть потенциальных и уже вполне реальных конфликтов, связанных с обострением проблемы распределения природных ресурсов, включая ресурсы окружающей среды, которые во все большей степени становятся фактором, лимитирующим как устойчивость развития отдельных государств или групп стран, так и мировой цивилизации в целом.

Характерным примером предотвращения потенциального экологического конфликта в регионе Каспийского моря, является история переговоров по формированию Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря (Тегеранская конвенция). Экологическая составляющая в данном случае вписывалась в комплексную потенциально конфликтную ситуацию в регионе, связанную с соперничеством прикаспийских государств и таких серьезных внешне-региональных сторон как США, ЕС, Япония и Китай за контроль над природными, прежде всего энергетическими, ресурсами Каспия. Многочисленные проекты соглашений прикаспийских государств по сотрудничеству в природоохранной и природоресурсной области были сформулированы начиная с 1992 года, однако завершить переговорный процесс подписанием до настоящего времени удалось только в отношении указанной выше Тегеранской конвенции, разработке которой содействовала Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

Не случайно в Итоговой Декларации Саммита прикаспийских государств в Тегеране в октябре 2007 года отражено осознание ответственности «перед нынешним и будущими поколениями за сохранение Каспийского моря и целостности его экологической системы».

Подчеркнута «важность расширения сотрудничества в решении экологических проблем, включая координацию национальной природоохранной деятельности и взаимодействие с международными природоохранными организациями в целях формирования региональной системы защиты и сохранения биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства его биологических ресурсов».

Признано, что «состояние природной среды Каспийского моря, его осетровой популяции, требует принятия незамедлительных совместных усилий для предотвращения нежелательных экологических последствий».

Президенты прикаспийских государств выразили «удовлетворение по поводу вступления в силу Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря, подписанной в ноябре 2003 года в Тегеране, и подчеркнули необходимость скорейшей разработки и утверждения дополнительных протоколов к ней».

Такая оценка позволяет рассматривать Тегеранскую конвенцию как востребованный современный и развивающийся правовой инструмент регионального природоохранного сотрудничества, который может и должен стать достаточно эффективным средством решения экологических проблем и обеспечения экологической безопасности реализации каспийского природоресурсного и, в частности, энергоресурсного потенциала.

В свою очередь Международная экономическая конференция (Астрахань, октябрь 2008 года) подтвердила готовность прикаспийских государств полностью выполнять положения Тегеранской конвенции в качестве ключевого международного правового инструмента обеспечения экологической безопасности Каспия.



Российская Федерация была одним из инициаторов разработки данной конвенции под эгидой ЮНЕП (через соответствующее обращение со стороны Межгосударственного экологического совета государств-участников СНГ в 1994 году). В период 1997-2000 гг. деятельность по разработке проекта конвенции осуществлялась в рамках проекта ЮНЕП-Россия «Комплексное управление окружающей средой в Волго-Каспийском регионе».

В целом Тегеранская конвенция формировалась на фоне непростого процесса формирования природоохранного сотрудничества.

На первом этапе – с 1991 года и приблизительно по 1995 год было высказано немало различных идей по организации природоохранного сотрудничества, зачастую в рамках проектов формирования современного правового статуса Каспия. В этот период был предложен ряд проектов соглашений по охране окружающей среды, использованию биологических и минеральных ресурсов. Были заявлены основные принципы экологического сотрудничества в регионе в виде различных деклараций, принятых на высоком уровне. Была создана Комиссия по биологическим ресурсам и опробованы формы регионального природоохранного сотрудничества с международными организациями.

Был сформулирован принцип участия Российской Федерации в региональном природоохранном сотрудничестве, согласно которому все проблемы, связанные с хозяйственной и иной деятельностью в пределах акватории Каспийского моря, решаются исключительно по соглашению прикаспийских государств, а международное содействие прикаспийским странам в решении экологических проблем региона – приветствуется.

В 1995-99 годах произошло уточнение позиций прикаспийских стран по основным проблемам региона, включая правовую основу эксплуатации природных ресурсов, наметилось сближение России и Казахстана (с заключением соответствующего двустороннего соглашения), а затем – и Азербайджана. Был продолжен процесс разработки новых и продвижения некоторых из сформулированных на предыдущем этапе проектов природоохранных соглашений. Были созданы организационные формы природоохранного сотрудничества в регионе с участием ведущих международных организаций.

С 1999 года активизировался процесс поиска приемлемой правовой основы решения региональных проблем, включая природоохранное сотрудничество. В 2003 году как основной итог этого процесса Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря была подписана, а после ее ратификации всеми сторонами – в 2006 году вступила в силу.

Тегеранскую конвенцию можно рассматривать как востребованный современный и развивающийся правовой инструмент регионального природоохранного сотрудничества, который может и должен стать достаточно эффективным средством решения экологических проблем и обеспечения экологической безопасности реализации каспийского природоресурсного и, в частности, энергоресурсного потенциала.

Цель Тегеранской конвенции – «защита морской среды Каспийского моря от загрязнения, включая защиту, сохранение, восстановление, устойчивое и рациональное использование его биологических ресурсов». В соответствии с природными и международно-правовыми особенностями Каспийского моря эта конвенция внедряет современные формы регионального сотрудничества по предотвращению, снижению и контролю загрязнения; по защите, сохранению и восстановлению морской среды; по применению оценки воздействия на морскую среду Каспийского моря (ОВОС); мониторингу состояния морской среды; проведению научных исследований и разработок; обмену информацией и др.

Ее основной особенностью является то, что она осуществляет международно-правовое регулирование деятельности по защите морской среды Каспийского моря в условиях, когда положения существующих морских конвенций неправомерны для прямого применения (на Каспии).

Конвенция может рассматриваться как средство комплексного привлечения разнородных национальных правовых инструментов к решению экологических проблем Каспия.

Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря служит инструментом охраны окружающей среды Каспия и устойчивого управления его ресурсами, не затрагивая вопросов правового статуса Каспия.



Конвенция является сугубо рамочной. Поэтому для конкретизации требований в специальных областях природоохранной деятельности, как было отмечено ранее, предусмотрена разработка серии тематических протоколов. В качестве механизма реализации положений конвенции предусмотрено формирование соответствующего Плана действий (для защиты морской среды Каспийского моря в целях предотвращения, снижения и контроля загрязнения морской среды Каспийского моря, а также для ее защиты, сохранения и восстановления).

Ключевым моментом Тегеранской конвенции является признание экологической целостности Каспийского моря. Благодаря признанию этого объективного факта, любое воздействие на морскую среду Каспия, где бы оно ни произошло, может рассматриваться, в принципе, как трансграничное. Другими словами, любое антропогенное вмешательство в функционирование каспийской экосистемы в той или иной степени затрагивает все прикаспийские государства безотносительно к проблемам межгосударственного разграничения и статуса Каспия. Поэтому, формирование системы тематических протоколов к Тегеранской конвенции позволяет уже сейчас «настраивать» этот правовой инструмент на решение различных проблем Каспийского моря, так или иначе связанных с вопросами защиты морской среды.

Тегеранская конвенция рассматривает комплекс вопросов защиты, сохранения, восстановления и рационального использования биологических ресурсов. Её особенностью в данной сфере является последовательное проведение экосистемного подхода к вопросам рыбохозяйственной деятельности на Каспии. Она связывает развитие потенциала биологических ресурсов с восстановлением экологического равновесия. А поддержание популяций промысловых видов на уровнях, позволяющих обеспечить максимально устойчивые объемы их добычи, — с экологическими факторами, которые определяют указанные процессы.

Конвенция включает вопросы сохранения биологического разнообразия в тематику рационального управления биоресурсами Каспийского моря в качестве «естественной» основы этой экономически важной и непосредственно затрагивающей интересы населения прибрежных территорий сферы деятельности. Этим подчёркивается неразрывность и взаимозависимость собственно экологической и рыбохозяйственной проблематики Каспийского моря, прямая экономическая значимость деятельности по сохранению ландшафтного и биологического разнообразия.

В связи с этим, вопросы минимизации ущерба биологическим ресурсам в ходе расширения эксплуатации морских и прибрежных месторождений нефти и газа Каспийского моря, в соответствии с духом и буквой Тегеранской конвенции также следует рассматривать через влияние нефтегазовой деятельности на биоразнообразие, включая сохранность и целостность каспийских местообитаний.

Тегеранская конвенция предписывает принимать «все необходимые меры по предотвращению привнесения в Каспийское море инвазивных видов-вселенцев, контролю и борьбе с ними». То есть, должны предприниматься все необходимые меры для предотвращения проникновения в Каспийское море, а также для контроля и борьбы с теми инвазивными чужеродными видами, которые угрожают экосистемам, местообитаниям или видам, как это предписано положениями Конвенции о биологическом разнообразии.

Именно такой подход к проблематике «чужеродных видов» проводится в разрабатываемом в числе приоритетных проекте Протокола о сохранении биоразнообразия к Тегеранской конвенции.

С другой стороны, актуальной остаётся и проблема недопущения дальнейшего проникновения каспийских эндемичных видов в экосистемы слабосолёных и пресноводных водоёмов мира.

Тегеранская конвенция является свидетельством осознания общности экологических проблем Каспия и необходимости межгосударственного сотрудничества для их разрешения.

С момента своего вступления в силу в августе 2006 года Тегеранская конвенция стала неотъемлемой частью российского природоохранного законодательства. В частности это означает, что если международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды и сохранения биоразнообразия установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены действующими Федеральными законами, применяются правила этого международного договора.



### **Библиографический список**

1. Зонн И.С. Очерки по истории изучения Каспийского моря (с древнейших времен до начала XXI века). М., 2005. 2. Добровольский А.Д., Залогин Б.С. Моря СССР. - М.: Изд-во МГУ, 1982. 192 с. 3. Залогин Б.С., Косарев А.Н. Моря. - М.: «Мысль», 1999. 400 с. 4. Пузаченко Ю.Г., Катунин Д.Н., Морозов Б.Н. Состояние и сохранение биологического и ландшафтного разнообразия Прикаспийского региона. Национальный доклад РФ. М-ва.: МГУ, 2000 г. 5. Абдурахманов Г.М., Карпюк М.И., Морозов Б.Н., Пузаченко Ю.Г. Современное состояние и факторы, определяющие биологическое и ландшафтное разнообразие Волжско-Каспийского региона России. /Отв. Ред. В.Ф. Зайцев – М.: Наука, 2002 г.- 247 с.