

ОБЗОР ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ В ТУРКМЕНСКОМ СЕКТОРЕ КАСПИЙСКОГО МОРЯ

Сапаров Санджар Мухамедмурадович
Аспирант
РГУ нефти и газа
им. И.М. Губкина

REVIEW OF THE LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN EXPLOITATION OF MINERAL RESOURCES IN THE TURKMEN SECTOR OF THE CASPIAN SEA

S. Saparov

Annotation

The article shows the specificity of ecological safety of Turkmenistan in exploitation of mineral resources on the continental shelf of the Caspian sea. The stages of development of ecological and legal regulation of Turkmenistan. It is revealed that the basic law in the field of environmental protection is the Law of Turkmenistan "On nature protection" from March 1, 2014, which established the basic principles in the field of environmental protection. The analysis of the provisions of the Law of Turkmenistan "On nature protection" from March 1, 2014 Distinctions fundamental beginnings of legal regulation of Turkmenistan of these in the other Caspian States. Foreign investors are showing great interest in oil and gas fields on the Turkmen shelf of the Caspian sea, experts say that the share of hydrocarbons production by foreign companies will continue to grow. In the article the project of the Transcaspian gas pipeline, which is actively promoted by Turkmenistan and the Caspian with some States and shown the reasons why TRANS-Caspian gas pipeline is extremely dangerous for the ecological security of the entire Caspian sea. The article shows that the level of elaboration of ecological-legal regulation of environmental security in Turkmenistan, the quality of impact assessments prior to implementing oil and gas projects on the Turkmen shelf of the Caspian sea, unlike other Caspian States, such as the Russian Federation and Kazakhstan, is at a low level.

Keywords: Subsoil use, the Caspian Sea, environmental safety, the Caspian states, Turkmenistan.

Аннотация

В статье показана специфика обеспечения экологической безопасности Туркменистаном при недропользовании на шельфе Каспийского моря. Показаны этапы развития эколого-правового регулирования Туркменистана. Выявлено, что базовым законом в области охраны окружающей среды является Закон Туркменистана "Об охране природы" от 1 марта 2014 г., который закрепил основные принципы в области охраны окружающей среды. Проведен анализ положений Закона Туркменистана "Об охране природы" от 1 марта 2014 г. Названы отличия основополагающих начал правового регулирования Туркменистана от оных в других Прикаспийских государствах. Зарубежные инвесторы проявляют большой интерес к нефтегазовым месторождениям на туркменском шельфе Каспийского моря, специалисты утверждают, что доля добычи углеводородов иностранными компаниями будет неуклонно расти. В статье рассмотрен проект Транскаспийского газопровода, который активно продвигается Туркменистаном и некоторыми не каспийскими государствами и показаны причины, по которым Транскаспийский газопровод представляет чрезвычайную опасность для экологической безопасности всего Каспия. В статье показано, что уровень проработанности эколого-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Туркменистане, качество проведения экспертиз, предшествующих реализации нефтегазовых проектов на туркменском шельфе Каспийского моря, в отличие от других прикаспийских государств, таких как Российская Федерация и Казахстан, находится на низком уровне.

Ключевые слова:

Недропользование, Каспийское море, экологическая безопасность, прикаспийские государства, Туркменистан.

Если в советский период Туркменистан находился в едином правовом пространстве СССР и развитие экологического права шло параллельно с союзным законодательством и законодательством союзных республик, то после распада СССР и перехода к рыночной экономике потребовалось правовое регулирование, которое могло бы обеспечить учет интересов как зарожда-

ющегося рынка, так и населения страны в целом, в области охраны окружающей среды.

В развитии эколого-правового регулирования Туркменистана можно выделить два основных этапа.

Первый этап берет свое начало с принятия Конститу-

ции Туркменистана 1992 года, установившей ответственность государства за сохранность природной среды, контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни граждан, а также охраны и восстановления окружающей среды.

В общей сложности в стране с 1991 по 2006 годы было принято более 50 (пятидесяти) законов и подзаконных актов, в частности, Законы Туркменистана: "Об охране природы" от 12 ноября 1991 г., "О государственных особо охраняемых природных территориях" от 19 мая 1992 г., "О недрах" от 14 декабря 1992 г., "Об охране и рациональном использовании растительного мира" от 28 декабря 1993 г., "О государственной экологической экспертизе" от 15.06.1995 г., "Об углеводородных ресурсах" от 30 декабря 1996 г., "Об охране и рациональном использовании животного мира" от 12 декабря 1997 г., "Об охране атмосферного воздуха" от 20 декабря 1996 г., "Об охоте и ведении охотничьего хозяйства" от 15 сентября 1998 г., "О гидрометеорологической деятельности" от 15 сентября 1999 г., а также Лесной кодекс от 12 декабря 1993 г., и позже кодексы "О земле" и "О воде" от 25 октября 2005 года.

Первым же законом в сфере экологии был Закон Туркменистана "Об охране природы" от 12 ноября 1991 г. В Законе были определены основные принципы в области охраны природы, объекты природной среды, подлежащие охране, а также меры организационного, правового, экономического и воспитательного характера призванных способствовать формированию и укреплению экологического правопорядка, защиту интересов охраны природы, жизни и здоровья граждан.

Второй этап берет свое начало в 2007 году и продолжается по настоящее время. Постановление Президента Туркменистана от 28 ноября 2007 г. № 9234 "О мерах по дальнейшему совершенствованию законодательства Туркменистана", закрепило положение о реформировании законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Во исполнение указанного постановления была проведена работа по внесению изменений в конституцию страны, в частности, среди прочего, было впервые закреплено право каждого человека на благоприятную окружающую среду. Далее, в рамках реформы законодательства, были приняты новые законы в рассматриваемой области: "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" от 21 мая 2011 г., "Об отходах" от 23 мая 2015 г., "Об углеводородных ресурсах" от 18 августа 2008 г., "Об особо охраняемых природных территориях" от 31 мая 2012 г., "О растительном мире" от 04 августа 2012 г., "О животном мире" от 02 марта 2013 г., "Об охране природы" от 01 марта 2014 г., "Об экологической экспертизе" от 16 августа 2014 г. и др.

Базовым законом в области охраны окружающей среды является Закон Туркменистана "Об охране природы" от 1 марта 2014 г.

Данный закон закрепил основными принципами в области охраны окружающей среды:

- ◆ сочетание экологических, экономических и социальных интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- ◆ обеспечение экологической безопасности и восстановления нарушенных экологических систем;
- ◆ обеспечение сохранения биологического разнообразия и объектов окружающей среды, имеющих особое экологическое, научное и культурное значение;
- ◆ охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов в целях обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ◆ обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- ◆ обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность.

Анализ вышеприведенных положений показывает, что отличие основополагающих начал правового регулирования Туркменистана от оных в других Прикаспийских государствах, например, в Казахстане, проявляется в более общих формулировках, меньшей экологизации норм, менее разработанным понятийным аппаратом.

Так, к недропользователю, планирующему осуществление или осуществляющему хозяйственную деятельность, связанную с использованием недр в Каспийском море, Туркменистан, в силу вышеприведенных особенностей правового регулирования, предъявляет крайне общие требования.

В соответствии со ст. 38 Закона Туркменистана "Об охране природы" от 1 марта 2014 г., недропользователи, осуществляющие пользование недрами в туркменском секторе Каспийского моря, обязаны принимать все необходимые меры по защите морской среды Каспийского моря и его прибрежной зоны от загрязнения из морских и наземных источников для достижения и поддержания экологически чистой морской среды Каспийского моря. При этом отмечается, что ими должны предусматриваться обязательные мероприятия по защите морской среды Каспийского моря, её восстановлению, сохранению, воспроизводству и рациональному использованию её биологических ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Мониторинг окружающей природной среды и биоло-

гического разнообразия Каспийского моря осуществляется в Туркменистане государственными органами, которые контролируют источники загрязнения и любую деятельность, которая оказывает или может оказать вредное воздействие на экологические системы и биологическое разнообразие Каспийского моря.

При возникновении утечек или разливов нефти, нефтегазовые компании обязаны принять меры по предупреждению и ликвидации разливов нефти, своевременную очистку и возмещение ущерба окружающей среде и населению.

Статьи 27 и 29 Закона Туркменистана "Об охране природы" дублируют установленную в ст. 5 обязанность по проведению ОВОС и государственной экологической экспертизы. Возможность проведения общественной экологической экспертизы предусмотрена, но в законодательстве страны отсутствует какая-либо регламентация этой деятельности. Указано лишь, что она осуществляется независимыми группами специалистов по инициативе общественных объединений за счёт их собственных средств или на общественных началах.

Основными требованиями по охране недр являются:

- ◆ проведение государственной экологической экспертизы;
- ◆ государственный учёт запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- ◆ охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;
- ◆ предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недр, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод.

Говоря о нефтегазовых проектах в туркменском секторе Каспийского моря, упомянем, что Туркменистан разделил свой сектор на 32 блока, часть из которых уже распределена и на них ведется добыча нефти и газа. Прогнозные запасы туркменского сектора Каспийского моря составляют 11 млрд тонн нефти и 5,5 трлн м³ газа (без учета уже распределённых блоков). Более 80% ресурсов залегает на глубине более трех километров. Объем добываемой нефти будет расти, поскольку только разведанные ресурсы месторождений Магтымгулы, Овез, Диярбекир оцениваются в 500 млн тонн нефти, и могут быть открыты новые запасы [4].

Зарубежные инвесторы проявляют большой интерес к нефтегазовым месторождениям на туркменском шельфе

Каспийского моря. Широкий интерес зарубежных компаний к прикаспийской зоне Туркменистана обусловлен огромными возможностями по добыче углеводородного сырья, выгодным географическим положением на стыке Европы и Азии, а также сравнительно выгодными условиями инвестирования (в том числе благодаря дешевой рабочей силе). Можно ожидать, что доля добычи углеводородов иностранными компаниями будет неуклонно расти.

Лидерами в освоении шельфовых месторождений являются компании Dragon Oil (ОАЭ), добывающая около 1 млн т. нефти в год, Petronas (Малайзия). Petronas и Dragon Oil ведут добычу недр Каспия в рамках СРП на месторождении Диярбекир (Блок 1) и месторождениях проекта "Челекен".

Кроме вышеуказанных компаний, крупными инвесторами в освоении газовых месторождений туркменской части Каспия выступают Maersk Oil*, Wintershall, Oil and Natural Gas Corp. (ONGC), участвует также итальянская компания Eni, которая приобрела британскую компанию Burren Energy, работавшую на Каспии, в 2007 году. Сейчас именно итальянская компания является оператором работ на месторождении "Небитдаг". Добыча здесь составляет около 1 млрд м³ газа и около 598 тыс. тонн нефти в год.

* В настоящее время эта компания ведет разведку "Блока 3" - наиболее перспективного из всех блоков, занимающего площадь 5,6 тыс. кв. м. "Блок 3" граничит с уже открытыми месторождениями Магтымгулы, Овез и Диярбекир.

Следует также отметить, что нефтегазодобыча на туркменском секторе Каспийского моря пока остается на невысоком уровне. Поэтому стоит обратить внимание на другой проект, связанный с ведением хозяйственной деятельности в Каспийском море.

Туркменистан и некоторые не каспийские государства заинтересованы в проекте строительства Транскаспийского газопровода (из Туркменистана в Азербайджан). Туркменские эксперты приводят для примера опыт подобных проектов в Балтийском и Северном море. Однако, на наш взгляд, данный пример является некорректным.

Каспий, как отмечалось выше, отличается от этих морей. Каспийское море не промывается мощным потоком пресной воды, как Балтика Невой. Напротив, основной объем пресной воды, попадающий в Каспий из реки Волги, Урала и Сулак очень сильно загрязнен. Кроме этого в Азербайджанском секторе, в районе Апшеронского порога, где и предполагают прокладку газопровода, проходят два потока течения, с севера на юг у западного берега, и с юга на север у восточного, и оба потока несут огромный объем загрязнений. Оба потока встречаются в средней части моря. Строительство трубопровода может

привести к тому, что два потока начнут смешиваться, что приведет к резкому росту загрязнения этой части моря. Не говоря уже о том, что при прокладке будет поднят накопленный за более чем 100 лет слой нефтяного загрязнения в толще дна прибрежной части. Кроме этого, существует опасность, связанная с высокой сейсмической активностью в данном регионе.

Отметим, что вдоль туркменского побережья Каспия, откуда и планируется начать прокладку Транскаспийского газопровода, находятся особо важные экологические районы. Эти районы являются местом сохранения и поддержания популяций фламинго, лебедей, гусей, уток, пеликанов и носят статус водно-болотных угодий международного значения, установленный Конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсарской конвенцией) [7].

Отсюда следует, что Транскаспийский газопровод представляет чрезвычайную опасность для экологичес-

кой безопасности всего Каспия, в силу вышеуказанных причин, поэтому его реализация в современных условиях невозможна.

Эколого-правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в Туркменистане не является развитым в той степени, как это проработано в Российской Федерации или Казахстане. Кроме этого, качество проведения экспертиз, предшествующих реализации нефтегазовых проектов в туркменском секторе Каспийского моря, является низким.

Подводя итог анализа правового обеспечения экологической безопасности в Туркменистане, по нашему мнению, можно сделать следующие выводы:

1. эколого-правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в Туркменистане является пока слабо проработанным;
2. большинство норм эколого-правового регулирования содержат общие формулировки без какой – либо конкретизации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон Туркменистана от 20 декабря 2014 года "О недрах". // ИС Параграф. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 06.06.2015);
2. Закон Туркменистана от 1 марта 2014 года "Об охране природы". // ИС Параграф. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 06.06.2015);
3. Закон Туркменистана от 23 августа 2014 года "Об экологической экспертизе". // ИПС "Законодательство стран СНГ". URL: <http://www.base.spinform.ru> (дата обращения: 06.06.2015);
4. Доклад заместителя председателя Государственного агентства по углеводородным ресурсам при Президенте Туркменистана С.Гуладова. VI Международный газовый конгресс, г. Аваза, Туркменистан. 9–21 мая 2015 г.
5. Dragon Oil вложит в разработку туркменского Челекена \$1,5 млрд. Интерфакс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.interfax.ru/business/389691
6. Turkmenistan – the Cheleken Contract Area. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.dragonoil.com/operations/turkmenistan/>
7. Rogozhina N. The Caspian Oil Transit and Problems of Ecology // Problems of Economic Transition. Vol. 53. No. 5. September 2010. P. 91.

© С.М. Сапаров, (saparov777@yandex.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

