

*Т.Г. Ежова*

**СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА  
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ МОРСКОЙ СРЕДЫ  
БАЛТИЙСКОГО МОРЯ ОТ ЗАГРЯЗНЕНИЯ**

*Приводится краткое описание основных особенностей Балтийского моря; обосновывается необходимость более тесного сотрудничества государств в направлении его защиты от загрязнения. Выделяются универсальный и региональный уровни сотрудничества государств по вопросам охраны морской среды Балтийского моря от загрязнений. Особое внимание уделяется деятельности Европейского союза в данной сфере.*



*This article offers an overview of the basic characteristics of the Baltic Sea and stresses the need for closer cooperation between states in the Baltic Sea environment protection. The author identifies the universal and regional levels of cooperation between states in marine environment protection. Special attention is paid to the activity of the European Union in the field of the Baltic Sea environment protection.*

**Ключевые слова:** Балтийское море, Европейский союз, Хельсинкская комиссия, особо уязвимый морской район, План действий, «Северное измерение», общее экономическое пространство, «дорожная карта».

**Key words:** Baltic Sea, European Union, HELCOM, particularly sensitive sea area, action plan, «Northern Dimension», common economic space, «road map».

В последнее время в рамках различных форумов все чаще обсуждается экологическая ситуация, которая складывается в Балтийском регионе. Именно Балтийское море называют самым загрязненным морем мира. При этом нормальное состояние его морской среды важно для прибрежных государств в силу того, что море «имеет экономические ценности, такие как рыболовство, туризм, транспорт, и тем самым дает возможность для промысла многим жителям береговых государств» [7]. Дальнейшее загрязнение морской среды Балтики может «уничтожить и саму жизнь» [7], создав условия, при которых дальнейшее ведение хозяйственной деятельности в регионе будет невозможно.

Экологическая уязвимость Балтийского моря обусловлена рядом особенностей этого водного объекта. Прежде всего с тем, что Балтийское море относится к категории «замкнутых или полузамкнутых морей» [11]. Определение понятия «замкнутое или полузамкнутое море» дано в статье 122 Конвенции ООН по морскому праву. Согласно этому определению, к таким водным объектам относятся «залив, бассейн или море, окруженное двумя или более государствами и сообщающееся с другим морем или океаном через узкий проход, или состоящее полностью или главным образом из территориальных морей и исключительных экономических зон двух или более прибрежных государств» [2, ст. 122]. Водобмен Балтийского моря с Мировым океаном осуществляется лишь через узкие и мелкие проливы Скагеррак и Каттегат, ведущие в Северное море. В связи с этим обновление воды происходит крайне медленно, полное ее обновление может произойти в среднем за 30–50 лет [10].

При названной особенности Балтийского моря следует учитывать, что в случае попадания загрязняющих веществ в его воды они перемещаются в пределах акватории во всех направлениях. Это объективно побуждает государства, расположенные в пределах бассейна одного моря, к сотрудничеству с целью улучшения экологической обстановки во всем регионе и требует особого комплекса мер и решений, тесно скоординированных на международном уровне.

Сотрудничество государств по вопросам охраны морской среды Балтийского моря можно подразделить на два уровня – универсальный и региональный.

Универсальный уровень сотрудничества по охране морской среды Балтийского моря – это сотрудничество, которое осуществляется в



рамках Международной морской организации (ИМО). Правовой основой такого сотрудничества выступают Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., а также Международная конвенция о предотвращении загрязнений с кораблей 1973 г. и протоколы к ней 1978 и 1997 гг. Так, уже в 1973 г. Балтийское море было объявлено чрезвычайным районом Мирового океана [9]. Такой статус присваивается на основании Международной конвенции о предотвращении загрязнений с кораблей 1973 г. и приложений к ней (I, II и V). Он означает, что в этом районе, учитывая его океанографические и экологические условия, необходимо принятие специальных обязательных методов для предотвращения загрязнения моря при осуществлении судоходства [9].

После этого в 2005 г. ИМО присвоила Балтийскому морю статус «особо уязвимый морской район». Нужно отметить, что присвоение такого статуса — исключительная компетенция ИМО [1, par. 3.1], и осуществляется это на основании Пересмотренных руководящих принципов по определению и установлению особо уязвимых морских районов [1].

«Особо уязвимый морской район — это такой район, который нуждается в особой защите со стороны ИМО в связи с его экологической, социально-экономической или научной ценностью, и такая ценность может быть слишком уязвлена ущербом, который наносится посредством международного судоходства» [1, Int. 1.2]. При установлении статуса «особо уязвимого морского района» должны быть разработаны соответствующие меры защиты, подходящие для предотвращения, сокращения или устранения угрозы либо выявленной уязвимости. Признание Балтийского моря особо уязвимым морским районом подразумевает, что теперь все суда, проходящие Балтику, должны принимать дополнительные меры предосторожности при навигации [14]. Это решение также предоставляет право всем государствам и самой ИМО требовать использования наиболее совершенных мер защиты от аварий при судоходстве [8]. Принятие таких дополнительных мер позволит существенно снизить риск разливов нефти и нефтепродуктов на Балтике.

Однако в этом направлении сотрудничества возникло противоречие, которое заключается в том, что Россия отказалась признавать за Балтийским морем статус особо уязвимого морского района. Представители Российской Федерации на заседании Международной морской организации выступили в целом против создания особо уязвимых морских районов.

Таким образом, российские территориальные воды останутся единственной частью Балтийского моря, на которую не будет распространяться действие принципов особо уязвимого морского района. Отказавшись поддержать предложение всех соседей о создании особо уязвимого морского района, Россия фактически оказалась исключенной из участия в процессе обсуждения комплекса конкретных защитных мер и времени их введения, что с позиции защиты национальных интересов можно назвать серьезной ошибкой [14].

Одна из предлагаемых мер по обеспечению защиты морской среды Балтийского моря от загрязнений с судов — использование нефтяных танкеров с двойным корпусом. В случае признания Балтийского моря особо уязвимым морским районом Российской Федерации необходимо



будет модернизировать свой нефтеналивной флот и перейти на эксплуатацию танкеров с двойным корпусом, более безопасных в экологическом отношении.

Пожалуй, наиболее эффективное сотрудничество государств по вопросам охраны морской среды Балтийского моря от загрязнений осуществляется на региональном уровне. Конвенции ООН по морскому праву в ст. 123 также поощряет региональное сотрудничество прибрежных государств «полузамкнутых или замкнутых морей». Правовой основой этого сотрудничества в Балтийском море долгое время выступала Конвенция об охране окружающей среды Балтийского моря (Хельсинкская конвенция), подписанная всеми странами бассейна (включая Советский Союз) в 1974 г. Она возникла как ответ на рассмотрение соответствующих проблем на Конференции ООН по окружающей среде, состоявшейся в 1972 г. в Стокгольме. После этого Финляндия предложила другим странам региона разработать правовой документ по охране Балтийского моря. На момент подписания Хельсинкская конвенция была первым региональным международным договором в области охраны окружающей среды, охватывающим вопрос загрязнения морской среды практически из всех возможных источников: наземных, выбросов с судов и затопления отходов, атмосферного загрязнения и загрязнения, вызванного разведкой и эксплуатацией ресурсов морского дна [8].

В 1992 г. была подписана новая Хельсинкская конвенция, пересмотренная в связи с произошедшими в регионе политическими, экономическими и другими изменениями. Конвенция 1992 г. распространила свое действие не только на прибрежные государства Балтийского моря, но и на Белоруссию, Украину, Чехию, Словакию и Норвегию (на территории которых находится малая часть водосборного бассейна Балтийского моря). Конвенция содержит также детально разработанные критерии и меры по предотвращению загрязнения из наземных источников. Кроме того, Конвенция 1992 г. ввела в качестве основных принципов сотрудничества государств принцип превентивности [3, п. 2 ст. 3] и принцип «загрязнитель платит» [3, п. 4 ст. 3]. Первый означает, что превентивные меры должны предприниматься уже тогда, когда существует возможный риск загрязнения окружающей среды, а второй — что затраты на меры по предотвращению нанесения вреда окружающей среде должен нести конкретно тот, кто создает загрязнение, а не государство или его жители [10].

Кроме того, Конвенция 1992 г. содержит требования о большей открытости информации и повышении информированности общественности о состоянии Балтийского моря, принимаемых и планируемых мерах [3, ст. 17]. Согласно этому документу, страны обязаны также запретить затопление отходов в Балтике, разрешив только контролируемый сброс незагрязняющих пустых пород. В соответствии с Конвенцией государствами должны приниматься меры по предотвращению загрязнения морской среды вследствие разведки или эксплуатации части дна и грунта. Документ предусматривает сотрудничество государств в борьбе с разливами нефти и выбросами опасных веществ, а также научное сотрудничество с целью мониторинга и оценки состояния окружающей среды Балтийского моря.



В целях обеспечения базы для сотрудничества государств по вопросам защиты Балтийского моря от загрязнений в 1974 г. была организована Хельсинкская комиссия (ХЕЛКОМ). Ее деятельность направлена на защиту морской среды Балтийского моря от всех источников загрязнений и реализуется в рамках межправительственного сотрудничества Европейского сообщества, Германии, Дании, Латвии, Литвы, Польши, России, Финляндии, Швеции и Эстонии [12]. Одна из наиболее важных обязанностей Хельсинкской комиссии заключается в том, чтобы разрабатывать рекомендации относительно мер, касающихся источников загрязнения или проблемных областей. Эти рекомендации должны выполняться сторонами на основе своего национального законодательства. С начала 1980-х гг. Хельсинкской комиссией было принято около 200 Рекомендаций ХЕЛКОМа по защите Балтийского моря [13].

В 2007 г. в рамках ХЕЛКОМа был принят План действий по Балтийскому морю. Это амбициозная программа по восстановлению надлежащего экологического состояния морской среды Балтийского моря к 2021 г. План действий по Балтийскому морю охватывает все основные экологические проблемы, затрагивающие его морскую среду. В дальнейшем все государства-участники ХЕЛКОМа должны принять на национальном уровне необходимые меры для реализации этого Плана.

Особая роль в защите Балтийского моря от загрязнений и координации сотрудничества государств в этом направлении принадлежит Европейскому союзу. Это обусловлено уже тем фактом, что из девяти прибрежных государств Балтики восемь являются членами ЕС. Таким образом, можно сказать, что Балтийское море — фактически внутреннее море Европейского союза. В 2009 г. на уровне ЕС были приняты Стратегия и План действий для региона Балтийского моря. В этом Плане действий подчеркивается, что «многие вопросы могут быть разрешены только в ходе конструктивного сотрудничества с внешними партнерами по региону, в особенности с Россией» [5].

Предложенный Европейской комиссией План действий по Балтийскому морю не создает никаких обязательств для третьих стран, не входящих в Европейский союз, однако в этом Плане особо выделяются сферы, в которых такое сотрудничество было бы желательно. Называя области для сотрудничества, Европейская комиссия также указывает, в рамках каких форумов возможно его эффективное осуществление. Например, среди таких направлений сотрудничества ЕС и России — поступление питательных веществ в акваторию Балтийского моря [5]. Согласно Плану действий, России и Европейскому союзу следует проводить совместные мероприятия по оценке рисков регионального загрязнения. В качестве наиболее подходящего форума для сотрудничества РФ и ЕС в Плане действий предлагается дальнейшее сотрудничество в рамках Экологического партнерства «Северного измерения», а также «общих пространств» России и Европейского союза [5].

Относительно Экологического партнерства «Северного измерения» следует отметить, что это совместная инновационная программа, созданная в ответ на запросы Российской Федерации и междуна-



родного сообщества для того, чтобы согласовать усилия в решении некоторых наиболее неотложных экологических проблем Северо-Запада России [15]. Инициатором создания данной программы выступил Европейский союз. В рамках партнерства осуществляется реализация различных проектов, направленных на охрану водных ресурсов, прежде всего Балтийского и Баренцева морей. Для этого предпринимаются попытки модернизации очистных сооружений, организации сбора и удаления твердых отходов. Для реализации всех этих проектов Экологическое партнерство «Северного измерения» обладает значительными финансовыми ресурсами, в том числе предоставляемыми такими международными финансовыми учреждениями, как Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Северный инвестиционный банк (СИБ), Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и Всемирный банк. Так, руководящая группа Экологического партнерства «Северного измерения», в состав которой входят представители Европейской комиссии, Российской Федерации и международных финансовых учреждений, в тесном сотрудничестве с РФ к настоящему времени отобрала 15 природоохранных проектов на общую сумму инвестиций более 2 млрд евро [15].

В мае 2003 г. на Санкт-Петербургском саммите Россия и Европейский союз достигли договоренности об усилении сотрудничества и создании четырех «общих пространств»: общее экономическое пространство; общее пространство свободы, безопасности и правосудия; общее пространство внешней безопасности; общее пространство исследования и образования. После этого уже 10 мая 2005 г. на саммите Россия – ЕС в Москве Евросоюзом и Россией были приняты «дорожные карты» для этих четырех общих пространств.

Принятая «дорожная карта» общего экономического пространства, помимо вопросов экономического сотрудничества, сотрудничества в сфере инвестиций, телекоммуникаций и транспорта, также предусматривает сотрудничество России и Европейского союза в сфере экологии. Среди необходимых мероприятий в данном направлении в «Дорожной карте» особо выделяются:

- сотрудничество в сфере водной политики с учетом опыта России и Европейского союза в этой сфере;
- сотрудничество в сфере защиты и сохранения морской среды [6].

В области защиты морской среды стороны особо подчеркнули необходимость сотрудничества в целях надлежащего исполнения всех международных обязательств по глобальным и региональным договорам, таким как Конвенция ООН по морскому праву и Конвенция по защите природной морской среды района Балтийского моря 1992 г. «Дорожная карта» предполагает также дальнейшее развитие совместных механизмов для предотвращения и устранения негативных экологических ситуаций.

Таким образом, на сегодняшний день между Россией и Европейским союзом есть взаимное понимание необходимости сотрудничества, в том числе в направлении защиты морской среды Балтийского моря от



загрязнений. Более того, в рамках Экологического партнерства «Северного измерения» уже реализованы некоторые проекты, направленные на защиту Балтийского моря, например строительство юго-западных очистных сооружений г. Санкт-Петербурга.

Однако в дальнейшем сотрудничество России и Европейского союза в этой сфере может быть осложнено разногласиями по поводу присвоения Балтийскому морю статуса «особо уязвимый морской район». Как уже было сказано выше, Россия негативно относится к этому факту, в то время как Европейский союз придерживается другого мнения. Так, в Плане действий Европейского союза по Балтийскому морю говорится, что придание ему статуса особо уязвимого морского района должно существенно облегчить развитие сотрудничества в направлении обеспечения устойчивой экологической ситуации в регионе [5; 6]. В связи с этим, возможно, в ближайшее время необходимо будет организовать диалог между Россией и ЕС для урегулирования этого разногласия в позициях и разработки более детального плана совместных действий по дальнейшему сотрудничеству в направлении защиты Балтийского моря от загрязнения.

#### Список литературы

1. *Resolution A.982(24) of the Assembly of International Maritime Organization. Adopted on 1 December 2005.* URL: <http://www.gc.noaa.gov/documents/982-1.pdf> (дата обращения: 14.02.2011).
2. *Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г.* URL: <http://www.un.org/russian/document/convents/lawsea.html> (дата обращения: 04.12.2010).
3. *Конвенция по защите природной морской среды района Балтийского моря 1992 г.* URL: <http://www.helcom.ru/media/helcon.pdf> (дата обращения: 14.02.2011).
4. *Международная конвенция о предотвращении загрязнений с кораблей 1973 г.* [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. *Action Plan. Commission Staff Working Documents. SEC(2009) 712/2 / European Commission.* URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/) (дата обращения: 14.02.2011).
6. *Road map for economic cooperation / European Commission.* URL: [http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap\\_economic\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf) (дата обращения: 14.02.2011).
7. *Baltic Sea Action Group – за Балтийское море // Инфо-Финляндия.* URL: <http://www.info-finlandia.ru/public/default.aspx?contentid=169715> (дата обращения: 04.12.2010).
8. *Birnie P. W., Boyle A., Redgwell C. International Law and the environment.* 3-rd ed. Oxford, 2009.
9. *Special Areas under MARPOL / Международная морская организация.* URL: <http://www.imo.org/OurWork/Environment/PollutionPrevention/SpecialAreasUnderMARPOL/Pages/Default.aspx> (дата обращения: 04.12.2010).
10. *Кабелкайте Ю.А. Экологические проблемы и международное сотрудничество в регионе Балтийского моря // Электронная версия газеты География.* URL: <http://geo.1september.ru/2003/32/3.htm> (дата обращения: 14.02.2011).
11. *Кириллова Н. А. Понятие замкнутых и полузамкнутых морей в международном морском праве // Юридическая Россия.* URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1238190> (дата обращения: 04.12.2010).



12. О ХЕЛКОМ // Экология и бизнес. URL: <http://www.helcom.ru/about> (дата обращения: 04.12.2010).

13. Рекомендации ХЕЛКОМ // Экология и бизнес. URL: <http://www.helcom.ru/about> (дата обращения: 04.12.2010).

14. Экологи за чистую Балтику // Экология и права человека : сообщение ЕСО-НР.1344, 3 апреля 2004 г. URL: <http://www.seu.ru/members/ucs/eco-hr/2004/1344.htm> (дата обращения: 04.12.2010).

15. Для решения каких задач создано ППСИ? // Экологическое партнерство «Северного измерения». URL: <http://www.ndep.org/rus/home.asp> (дата обращения: 14.02.2011).

#### **Об авторе**

Татьяна Геннадьевна Ежова – асп., Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина; ассист., Балтийский федеральный университет им. И. Канта.

E-mail: [tatyana.ezhova@gmail.com](mailto:tatyana.ezhova@gmail.com)

#### **About author**

Tatyana G. Yezhova – PhD student, Department of International Law, O.Ye. Kutafin Moscow State Law Academy; Lecturer, Department of International and European Law, Immanuel Kant Baltic Federal University,

E-mail: [tatyana.ezhova@gmail.com](mailto:tatyana.ezhova@gmail.com)