

**Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря:
игнорирование роли общественности ослабляет этот документ**

Кэйт Уотерс (Kate Watters) и Мишель Кинман (Michelle Kinman)
Crude Accountability

Введение

В ноябре 2003 г пять прикаспийских стран совершили беспрецедентный поступок - подписали Рамочную конвенцию по защите морской среды Каспийского моря. Этот документ, который готовился около 10 лет, отражает усилия Правительств Азербайджанской Республики, Исламской Республики Иран, Республики Казахстан, Российской Федерации и Туркменистана по достижению согласия в региональных действиях по защите хрупкой экосистемы Каспийского моря.

При содействии Каспийской экологической программы (КЭП) и Программы ООН по охране окружающей среды (ЮНЕП), представители Правительств всех прикаспийских стран подготовили Рамочную конвенцию, призванную служить общим документом в деле охраны окружающей среды Каспийского моря. Официальные представители Правительств от каждого из государств региона участвовали в переговорах по конвенции. Окончательный текст конвенции был подписан в Тегеране 3 ноября 2003 г. Согласно официального текста, Конвенция вступит в силу через 90 дней «после сдачи на хранение документов о ее ратификации, принятии, об утверждении или о присоединении к ней всеми прикаспийскими государствами» (IX, статья 33)

Официальные представители всех прикаспийских стран участвовали в подготовке Конвенции, в то время как представители гражданского общества не были приглашены к этому переговорному процессу. В декабре 2003 г. по инициативе Crude Accountability общественность ознакомилась с текстом Конвенции и экологические активисты пришли к выводу, что этот документ по многим направлениям не совершенен. И хотя большинство представителей НПО отметили, что подписание Конвенции - это шаг вперед, практически каждый из тех, кто ответил на анкету Crude Accountability отмечал, что этот документ весьма поверхностный по многим важнейшим проблемам Каспия. В анкетах также отмечалось, что воплощение Конвенции в жизнь может быть более эффективным при вовлечении общественности.

Отсутствие участия общественности

Первое и наиболее важное - Конвенция создавалась без какого-либо участия общественности. Насколько нам известно, ни одна НПО из прикаспийских стран не принимала участия в переговорном процессе - притом, что участие НПО, хотя бы в качестве наблюдателей, является общепринятым подходом во многих международных переговорных процессах.

Конвенция не устанавливает обязательств Договаривающихся Сторон по включению общественности в правоприменение Конвенции, в разработку будущих Протоколов к ней и по другим аспектам Конвенции. И это не смотря на то, что три из пяти сторон Конвенции по Каспию подписали Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессах принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (известную как Орхуская Конвенция). Рамочная конвенция по Каспию резко отличается от подобных конвенций, принятых в других регионах (например, Бухарестская по защите морской среды Черного моря или Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря или Декларация балтийских стран по охране окружающей среды и устойчивому развитию и др.) так как не предусматривает общепринятые международные нормы по вовлечению общественности в процессы принятия решений в вопросах охраны окружающей среды.

В Декларации балтийских стран есть обязательство «поддерживать дальнейшее участие гражданского общества в природоохранных действиях» (пункт 5), и «подчеркивает...применение механизмов вовлечения участников особенно на местном уровне» (пункт 29, d.) Эта Декларация выделяет не только НПО и организации гражданского общества, но также рыбаков и университеты.

Противоположные подходы демонстрирует Рамочная конвенция по Каспию, в которой общественность упоминается только в контексте развития «централизованной базы данных, являющейся основой для принятия решений и общим источником информации и образования для специалистов, администраторов и населения» (Раздел V, статья 19.5). Также, стороны Конвенции «стремятся обеспечивать доступ общественности к информации о состоянии морской среды Каспийского моря, предпринятых или запланированных мерах по предотвращению, снижению и контролю загрязнения в соответствии со своим законодательством, и с учетом положений международных соглашений о доступе общественности к информации о морской среде» (Раздел V, статья 21.2)

Стороны Орхуской конвенции, Азербайджан, Казахстан и Туркменистан обязаны включать общественность в процессы разработки ключевых документов по вопросам охраны окружающей среды, а не просто обеспечивать доступ к такой информации. И хотя в Орхуской Конвенции не дается четкого определения «общественного участия», в статье 7 этой конвенции говорится, что «Каждая сторона предусматривает соответствующие практические и/или другие положения в отношении участия общественности в рамках открытой и справедливой структуры в процессе подготовке планов и программ, связанных с охраной окружающей средой, предоставляя общественности необходимую информацию...По возможности каждая сторона прилагает усилия для обеспечения общественности возможностей для участия в разработке политики, связанной с окружающей средой».

Рамочная Конвенция не содержит никаких мер по обеспечению участия НПО и других представителей общественности в разработке Протоколов,

в природоохранной деятельности, описанной в Конвенции или в развитии ее теоретических положений. К тому же, представители экологических НПО из Азербайджана, Казахстана и России свидетельствуют о том, что Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды этих трех стран не включили НПО в процесс подготовки Конвенции. Результаты опроса говорят также о том, что НПО из Ирана и Туркменистана также были включены в дискуссионный процесс по Конвенции. Ни одна НПО не была приглашена высказать свои комментарии по Конвенции, хотя по крайней мере полдюжины организаций выразили заинтересованность получить информацию о Конвенции в период ее разработки.

Содержание Конвенции

Рамочная Конвенция по Каспию резко отличается от других подобных конвенций (UNCLOS, Бухарестская, Балтийская) в том, что она никак не соотносится с действующим международным законодательством. Конвенция лишь ссылается на «применяемые международные, включая региональные, правовые инструменты» в статье 10.3, в которой говорится о загрязнении, связанном со сбросом. Другие конвенции ссылаются на нормы существующего международного законодательства в качестве возможных мер по охране окружающей среды. Независимо от того, является ли это случайной ошибкой или свидетельством того, что стороны не участвуют в ключевых международных природоохранных и морских конвенциях, подобная ситуация настораживает. Как будет эта Конвенция реализовываться в контексте существующего международного экологического права?

Анализ основных положений Рамочной Конвенции

В сравнении с другими подобными конвенциями и соглашениями, текст Рамочной Конвенции по Каспию очень неопределенный и расплывчатый. Определения даются в очень общей форме, географические границы точно не определены, временные рамки почти везде отсутствуют, а конкретные угрозы экосистеме Каспия не названы. Слово нефть ни разу не упоминается, «редкие и исчезающие виды» не определены, так же как и уязвимые экосистемы (статья 14.1f). «Адекватная готовность к чрезвычайным экологическим ситуациям, включая наличие надлежащего оборудования и квалифицированного персонала» для реагирования на чрезвычайные ситуации (статья 13.4) также не определены. Каспийские тюлени, осетровые и другие эндемичные виды не упоминаются в Конвенции. Не упоминаются существующие охраняемые природные территории, включая заповедники, которым угрожают проекты развития природных ресурсов Каспия. Отсутствие определенности в положениях Конвенции означает, что в будущем нужно приложить большие усилия по применению Конвенции в жизнь. Внедрение Конвенции должно осуществляться только при обязательном участии представителей гражданского общества.

Комментарии от региональных НПО

В декабре 2003 Crude Accountability провел анкетирование экологических НПО из всех пяти каспийских стран по Рамочной

конвенции. Используя информационный сервис Каспинфо, анкеты были разосланы на двух языках, на русском и английском. Было получено около дюжины ответов из Азербайджана, Казахстана, России. Все ответившие были представителями НПО, и подавляющее число ответов фокусировалось на вопросах доступа к информации.

В анкете Crude Accountability был также вопрос о том, что нужно сделать для эффективной реализации Конвенции. Респонденты отметили, что текст Конвенции не имеет должной конкретности и поэтому такой документ не может быть эффективным. Эта ситуация должна быть исправлена во время разработки Протоколов и тогда можно ожидать, что Конвенция будет эффективной. Например, в Конвенции отсутствуют описания специфических черт каспийской экосистемы; нет упоминания об особой хрупкости природной среды Северного Каспия и специальных требованиях по ее сохранению. Не упоминаются существующие природные охраняемые территории, включая такие как Астраханский биосферный заповедник и необходимые меры по их сохранению.

В Конвенции не упоминаются Планы по предотвращению и реагированию на разливы нефти, нет объяснения того, как организовать независимый мониторинг, а также и другой ключевой информации, которая могла бы дать тексту конвенции нужное содержание.

Один из представителей НПО предложил, что в Конвенцию нужно было бы включить положение о «страховом фонде», который бы обеспечивал гарантии в случае аварий и нефтяных разливов. Такой фонд не только должен существовать, но и должен иметь открытую систему ответственности и отчетности. В целом, в конвенции отсутствуют конкретные предложения по предотвращению угроз экосистеме Каспия, в том числе и в случае нефтяных разливов или других серьезных негативных воздействий на экосистему Каспия.

Заключение и рекомендации для действий общественности:

Экологи каспийского региона соглашались в том, что для придания легитимности Рамочной Конвенции необходимо включить в процесс ратификации Конвенции образовательный компонент, призванный показать важность Конвенции для защиты окружающей среды Каспия. НПО и население должны быть привлечены для поддержки процесса ратификации в каждой из стран региона. Дополнительно, в процесс разработки Протоколов – а именно них должно быть основное содержание Конвенции – должны быть включены НПО и другие представители экологической общественности, а также население в целом. Отсутствие участия общественности в подготовке Конвенции привело к созданию относительно слабого и бессодержательного документа. Частично из-за этого страны-стороны Конвенции должны создать постоянный Секретариат, который будет способствовать целям Конвенции, и взаимодействовать с представителями гражданского общества, обеспокоенных судьбой Каспия. Конференции сторон, включая переговоры по подготовке протоколов, должны быть открыты для наблюдателей и участников от гражданского общества. Если такого рода открытый процесс и организационная структура будут созданы, Crude

Accountability—вместе с региональными НПО—могут сотрудничать с государствами-сторонами Конвенции по превращению ее в действенный механизм, который учитывает интересы общественности и направлен на эффективную защиту экосистемы Каспия

Для того чтобы исправить существующие недостатки Конвенции и обеспечить наполнение ее содержанием, Crude Accountability предлагает следующие рекомендации для действий общественности:

1. Широкая общественная информационная кампания о Рамочной конвенции. Такую информационную кампанию нужно проводить как внутри, так и вне экологического движения, и она должна включать активистов, студентов и других граждан, кто проявляет интерес к такой деятельности в своей стране. Участники этой встречи имеют возможность принять участие в кампании по разъяснению населению потенциального значения Рамочной конвенции (и наоборот, потенциальной возможности остаться бессмысленной) если общественность будет включена в процесс ратификации. Помогая экологам оперировать вне границ и одновременно работать на местном уровне, такая образовательная кампания о Конвенции будет крайне важной. Конечно, очевидно, что процесс ратификации - это задача государственных органов, но общественный интерес к процессу ратификации, информирование Парламента об общественной озабоченности по Конвенции могут в результате помочь более быстрой ратификации.
2. Понимание образовательной кампании о процессе ратификации в каждой из прикаспийских стран. Какова процедура ратификации Конвенции в каждой из прикаспийских стран? Каковы механизмы для участия общественности в этом процессе в каждой из пяти стран? Инициировано ли уже Правительством (Парламентом, комитетами) процесс ратификации? Если Да, то как это происходит и могут ли НПО и заинтересованные граждане принять участие в процессе? НПО должны организовать встречи по планированию общественной деятельности до того, как будут проведены общественные (парламентские) слушания по Конвенции. Это обеспечит информирование население о процессе ратификации и даст возможность принять в ней участие или наблюдать за этим процессом. В странах, подписавших Орхускую конвенцию, соединение такого образовательного процесса по Каспийской конвенции с лучшим осознанием прав и гарантий, заложенных в Орхуской конвенции, будет важным достижением. Фактически, образовательная и правоприменительная практика по Орхуской конвенции даст нам модель для работы с Рамочной каспийской конвенцией.
3. В каждой стране нужно создать группы внедрения, которые будут работать с учетом специфики каждой из прикаспийских стран. Мы надеемся, что каждый из присутствующих здесь людей по возвращении домой активно включится в координацию (вместе со всеми нами) деятельности по продвижению Конвенции. Наш коллективный опыт и усилия помогут убрать возможные препятствия на пути ратификации Конвенции. Юридический опыт, умение объединяться, сотрудничать друг с другом и с международными НПО

- и экспертами поможет созданию сильной сети поддержки для этого процесса.
4. Когда Конвенция будет ратифицирована, должны быть созданы специальные протоколы для осуществления природоохранных мер по различным направлениям. Мы считаем это долгосрочной задачей нашего проекта, которую можно будет более детально обсуждать тогда, когда процесс ратификации будет более понятен. Мы полагаем, что хоть нам неизбежно придется коснуться наиболее актуальных протоколов во время этой двухдневной встречи, но мы должны сфокусировать свое внимание на процессе ратификации и на образовательной кампании. Нам нужно обозначить те протоколы, которые уже разрабатываются и включить в стратегию НПО наши действия по ним, но наш общий план подразумевает, что мы сможем в скором времени снова встретиться для обсуждения наших требований к процессам подготовки Протоколов.

Crude Accountability очень рад этой встрече с вами. Мы считаем, что наша встреча дает необыкновенную возможность для активистов добиться ответственных действий Правительств на Каспии, а также предложить дополнительные ресурсы - в том числе ваш опыт - тем властным структурам, кто ответственен за процесс ратификации Конвенции по Каспию. Мы ожидаем живой дискуссии и создания конкретных планов во время нашей встречи.