

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Международно-правовая охрана экосистем водно-болотных угодий (к 40-летию Рамсарской конвенции 1971 г.)¹

*Копылов М.Н.**

*Солнцев А.М.***

В статье раскрывается значение водно-болотных угодий как очагов специфического биоразнообразия, как стабилизатора климата, источника питьевой воды, как местообитания редких, в том числе мигрирующих, видов диких животных. Кратко анализируется история разработки и принятия Рамсарской конвенции об охране водно-болотных угодий, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц 1971 г. Рассматриваются обязанности государств по Рамсарской конвенции, критерии отнесения водно-болотных угодий к категории «имеющих международное значение», существо Протокола Монтрё, Рамсарских консультативных миссий. Приводятся конкретные случаи из практики различных государств, когда включение водно-болотных угодий в Протокол Монтрё и отправка Рамсарских консультативных миссий приводили к улучшению их экологического статуса. На примере трансграничных водно-болотных угодий России делается вывод о необходимости

¹ Данная работа выполнена с использованием Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

* Копылов Михаил Николаевич – д.ю.н., профессор; профессор кафедры международного права юридического факультета РУДН, академик РАЕН, РЭА и МАНЭБ. mikhail.kopylov11@gmail.com.

** Солнцев Александр Михайлович – к.ю.н., доцент кафедры международного права юридического факультета РУДН. solntsew@mail.ru.

дальнейшего развития и совершенствования российского национального законодательства.

Ключевые слова: водно-болотные угодья; Рамсарская конвенция; Рамсарский список; Протокол Монтрё; Рамсарская консультативная миссия; Международный союз охраны природы и природных ресурсов.

Вопросы международного сотрудничества в сфере защиты и сохранения водных объектов в последнее время вызывают у юристов повышенный интерес². Вместе с тем особенности международно-правовой охраны водно-болотных угодий не нашли адекватного отражения в отечественной юридической науке³.

Водно-болотными угодьями называют участки земной поверхности, где, например: вода является основным фактором, который контролирует состояние окружающей среды и определяет условия жизни растений и животных. Водно-болотные угодья встречаются в тех местах, где водное зеркало находится на поверхности или близко к поверхности земли. Водно-болотные угодья – это области с высокой биологической продуктивностью, которые отличаются значительным биологическим разнообразием. Они служат регуляторами стока и вносят вклад в водный баланс⁴. Водно-болотные угодья встречаются повсюду: от тундры

² См., например: Копылов М.Н., Мохаммад С.А., Сасиев К.Х. Обеспечение экологической безопасности трансграничного водотока в системе управления им // Международное право – International Law, 2007. – № 4 (32). – С. 153-183; Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Подземные воды – новый объект международно-правового регулирования // Международное право – International Law, 2009. – № 1 (37). – С. 180-201; Солнцев А.М. От конфликта к сотрудничеству: российско-китайские отношения в области управления водными ресурсами // Международное право – International Law, 2009. – № 1 (37). – С. 246-261.

³ См., например: Сиваков Д.О. Особенности правовой охраны водно-болотных угодий // Законодательство и экономика, 2002. – № 5. – С. 49-51; Копылов М.Н., Мохаммад С.А., Якушева Е.А. История международного экологического права. – М.: Изд-во РУДН, 2007. – С. 53-54. Вместе с тем можно отметить ряд зарубежных публикаций: Matthews G.V.T. The Ramsar Convention on Wetlands: Its History and Development. – Ramsar, 1993; De Klemm C., Créteaux I. The Legal Development of the Ramsar Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (2 February 1971). – Ramsar Convention Bureau, 1995; Shine C., de Klemm C. Wetlands, Water and the Law. – Gland / Bonn: IUCN, 1999; Bowman M. The Ramsar Convention on Wetlands: Has it Made a Difference? – In: Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, 2002/2003. – London: Earthscan, 2002. – P. 61-80.

⁴ Экологическая энциклопедия: в 6 т. / Ред. кол.: Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. и др. – М., 2008. – Т. 1. – С. 279.

до тропиков. Точно неизвестно, какая доля площади поверхности земли в настоящее время покрыта водно-болотными угодьями. Согласно оценке Всемирного центра экологического мониторинга Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), площадь водно-болотных угодий предположительно составляет 570 млн га (5,7 млн кв. км) – примерно 6% поверхности суши Земли, из которых 2% составляют озера, 30% – верховые болота, 26% – низинные болота, 20% – заболоченные земли и 15% - поймы. При этом Россия является одним из крупнейших районов распространения – площадь таких угодий составляет около 20% территории страны. В частности, в России находится самое большое в мире болото – Большое Васюганское, площадь которого равна 53 тыс. кв. км, что на 20% больше территории Швейцарии. По оценкам специалистов, разведанные запасы торфа здесь составляют более 1 млрд т, т.е. около 2% всех мировых запасов.

Часть водно-болотных угодий объявлена имеющими международное значение, во многих странах ведутся работы по их сохранению и восстановлению.

Функционально водно-болотные угодья чрезвычайно важны, они накапливают и хранят пресную воду; регулируют поверхностный и подземный сток; поддерживают уровень грунтовых вод; очищают воды, удерживают загрязняющие вещества; возвращают в атмосферу кислород; изымают из атмосферы и накапливают углерод; стабилизируют климатические условия, особенно осадки и температуру; сдерживают эрозию, стабилизируют положение берегов; поддерживают биологическое разнообразие; служат местобитаниями многих видов растений и животных, в том числе редких и хозяйственно важных.

Водно-болотные угодья – это сложно организованные экосистемы, использование которых требует высокой экологической культуры и ответственности. Последствия неразумного использования угодий, прежде всего, отражаются на качестве жизни человечества. Водно-болотные угодья обеспечивают условия для развития целого ряда видов природопользования, например: водоснабжение (количество и качество); рыболовство (более двух третей мирового улова рыбы связаны со здоровым состоянием водно-болотных угодий); сельское хозяйство (благодаря поддержанию уровня грунтовых вод и высокого плодородия земель в поймах); производство лесоматериалов и прочих строительных материалов; заготовка энергетических ресурсов, таких как торф и древесный материал; охотничье хозяйство; транспорт; заготовка

прочих продуктов водно-болотных угодий, включая лекарственные растения; отдых и туризм.

В последние годы многочисленные природные функции водно-болотных экосистем и их ценность для человечества стали находить все большее понимание и документальное подтверждение. Это привело к значительному увеличению расходов на восстановление утраченных или деградировавших гидрологических и биологических функций водно-болотных угодий.

Впервые с призывом к принятию международной конвенции о водно-болотных угодьях выступили участники конференции, проведенной в 1962 г. в рамках Проекта MAR (по первым трем буквам слов “MARshes”, “MARécages”, “MARismas”, означающих «болото» на разных языках мира); разработанного в 1960 г. в ответ на растущую обеспокоенность быстротой, с которой осушались или иным образом разрушались крупные участки заболоченных земель и прочих водно-болотных угодий в Европе, что вело к сокращению численности водоплавающих птиц.

Конференция MAR была организована Л.Хоффманом при участии Международного союза охраны природы и природных ресурсов (МСОП), Международного бюро по изучению водно-болотных угодий и водоплавающих птиц (МБИВ, ныне Wetlands International) и Международного совета по охране птиц (ICBP, ныне BirdLife International) и была проведена в Сент-Мари-де-ла-Мер во французской провинции Камарг 12-16 ноября 1962 г. В течение следующих восьми лет текст Конвенции обсуждался в ходе серии международных научно-технических совещаний, которые проводились в основном под эгидой МБИВ, под руководством проф. Дж.В.Т.Мэтьюза и правительства Нидерландов. Изначально намечавшаяся конвенция была направлена конкретно на охрану водоплавающих птиц посредством создания сети охраняемых участков, однако, по мере совершенствования текста конвенции на первый план вышла задача охраны водно-болотных местообитаний (а не видов). Наконец, на международном совещании, организованном И. Фирузом, директором Департамента рыбы и дичи Ирана, и проведенном в городе-курорте Рамсаре, расположенном на берегу Каспийского моря в Иране, 2 февраля 1971 г. был согласован текст Конвенции, которая на следующий день была подписана делегатами из 18 стран. По месту принятия Конвенции широкую популярность получило ее краткое название – «Рамсарская конвенция». Конвенция вступила

в силу 21 декабря 1975 г. 2 февраля – день принятия Рамсарской конвенции – в 1997 г. объявлен Всемирным днем водно-болотных угодий.

В настоящее время Конвенция об охране водно-болотных угодий, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц 1971 г. является основным механизмом охраны водно-болотных угодий. С целью совершенствования в Рамсарскую конвенцию дважды вносились поправки: Парижским протоколом от 3 декабря 1982 г., и Реджайнскими поправками 28 мая 1987 г.⁵.

2 февраля 2011 г. исполнилось 40 лет Рамсарской конвенции, которая является одним из первых глобальных международных соглашений в сфере сохранения живой природы. Уникальность Рамсарской конвенции состоит в том, что она основывается на экосистемном подходе⁶. Конвенция нацелена не только на сохранение водоплавающих птиц, но она признает водно-болотные угодья экосистемами, которые имеют исключительно большое значение для сохранения биологического разнообразия и для благосостояния человека.

ЮНЕСКО выполняет функции депозитария Конвенции. Однако Рамсарская конвенция не является частью системы конвенций и соглашений в области охраны окружающей среды ЮНЕСКО. Конвенция подчиняется только Конференции Договаривающихся Сторон (КС), и ответственность за текущий контроль за ее осуществлением возложена на Секретариат, который действует при Постоянном комитете, избираемом КС. Секретариат Рамсарской конвенции расположен в офисе МСОП (Гланд, Швейцария).

Цель Конвенции – «сохранение и разумное использование всех водно-болотных угодий путем осуществления местных, региональных и национальных действий и международного сотрудничества, как вклад в достижение устойчивого развития во всем мире». В рамках Конвенции создан *Список водно-болотных угодий международного значения*, находящихся под особой охраной Конвенции. Одним из условий присоединения к Рамсарской конвенции является объявление

⁵ Парижский протокол вступил в силу в 1986 г. Он установил процедуру внесения поправок в текст Конвенции (ст. 10 bis) и утвердил официальные тексты Конвенции на арабском, французском, английском, немецком, русском и испанском языках. Реджайнские поправки вступили в силу 1 мая 1994 г. Они определили полномочия Конференции Договаривающихся Сторон, учредили межсессионный Постоянный комитет, сформировали постоянный секретариат и бюджет Конвенции.

⁶ См.: Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право, 2008. – №1. – С. 6-14.

правительством страны-участницы хотя бы одного Рамсарского угодья на своей территории. По состоянию на сентябрь 2011 г., 160 государств являлись сторонами Конвенции, и 1951 водно-болотное угодье по всему миру общей площадью более 190 млн га были внесены в Рамсарский список водно-болотных угодий международного значения. При включении своих угодий в Рамсарский список государство обязуется обеспечивать его охрану и, кроме того, обязуется продолжать выделять подходящие водно-болотные угодья на своей территории для включения в Список (ст.2.1). Выбор водно-болотного угодья для включения в Рамсарский список должен основываться на его значимости с точки зрения экологии, ботаники, зоологии, лимнологии или гидрологии. Договаривающиеся Стороны разработали конкретные критерии и указания для выделения угодий, которые могут включаться в Рамсарский список.

Критерии, по которым определяется значимость водно-болотного угодья, подразумевают, что такое угодье должно быть типичным или уникальным для соответствующего региона, иметь особую ценность для поддержания биологического разнообразия и регулярно посещаться большим количеством водоплавающих птиц (20 тыс. птиц или 1% особей популяции одного вида или подвида водоплавающих птиц). Такие места являются рефугиумами специфического биоразнообразия и стабилизаторами климата. Страны – участницы Конвенции обозначенные угодья провозглашают официально. Провозглашение водно-болотного угодья «имеющим международное значение» и включение его в Список Конвенции означает, что государство принимает на себя обязательства осуществлять свою деятельность на данном угодье таким образом, чтобы способствовать сохранению и устойчивому использованию водно-болотного угодья, а также содействовать охране, управлению и рациональному использованию ресурсов мигрирующих водоплавающих птиц.

Согласно ст.3.2 Рамсарской конвенции Договаривающаяся Сторона «обеспечивает такое положение, при котором она сама в возможно ранний срок получает информацию с мест в случае, если экологический характер любого угодья на ее территории, включенного в Список, изменился, изменяется или может измениться в результате технического развития, загрязнения или других видов вмешательства человека. Информация о таких изменениях передается без промедления Секретариату Рамсарской конвенции». Кроме того, когда Секретариат

получает уведомление от третьей стороны (например, от национальной или местной НПО) о таком изменении или возможном изменении, Секретариат рассматривает такую информацию в качестве уведомления, переданного в соответствии с ст.3.2 Конвенции, и связывается с Административным органом заинтересованной Стороны с целью уточнения ситуации и, если потребуется, предложения рекомендаций. Секретариат также сообщает первоначальному источнику информации, в зависимости от обстоятельств, об ответных действиях и мерах, принятых Административным органом. Кроме того, в соответствии с ст.8.2 Конвенции, Секретариат обязан уведомлять другие Договаривающиеся Стороны о «любых изменениях в Списке или изменениях характера водно-болотных угодий, включенных в него» и обеспечивать обсуждение этих вопросов на очередной Конференции Договаривающихся Сторон.

Рамсарская конвенция использует широкий подход к определению водно-болотных угодий, подпадающих под ее юрисдикцию. В соответствии с ст.1.1 водно-болотные угодья определяются как: «районы болот, фен⁷, торфяных угодий или водоемов – естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров⁸». Кроме того, в целях охраны целостных природных комплексов, ст.2.1 предусматривает, что водно-болотные угодья, включаемые в Рамсарский список, «могут включать прибрежные речные и морские зоны, смежные с водно-болотными угодьями, и острова или морские водоемы с глубиной больше шести метров во время отлива, расположенные в пределах водно-болотных угодий».

Обычно выделяют следующие пять основных типов водно-болотных угодий: *морские* (прибрежные водно-болотные угодья, в том числе прибрежные лагуны, скалистые берега и коралловые рифы); *устьевые* (включая дельты, литоральные марши и мангры); *озерные* (водно-болотные угодья, связанные с озерами); *речные* (водно-болотные угодья, расположенные вдоль рек и иных водотоков); и *болотные* (т.е. «болотистые» – болота на бедных органикой почвах, заболоченные земли и торфяные болота). Кроме того, существуют *антропогенные*

⁷ От англ. fen – низинное болото.

⁸ Считается, что эта цифра основана на максимальной глубине, на которую способны нырять нырковые утки в поисках пищи.

водно-болотные угодья, такие как пруды для разведения рыб и креветок, фермерские пруды, орошаемые сельскохозяйственные земли, салины, водосбросы, гравийные карьеры, отстойники сточных вод и дренажные каналы. Рамсарская конвенция приняла Рамсарскую систему классификации типов водно-болотных угодий: 42 типа, сгруппированы в три категории – морские и прибрежные, континентальные и антропогенные (классификация одобрена Рекомендацией 4.7, с поправками, внесенными Резолюциями VI.5 и VII.11 КС).

В целом, членство в Рамсарской конвенции влечет за собой целый ряд плюсов: одобрение принципов, заложенных в Конвенции, и принятие соответствующих обязательств, разработку политических мер и действий на национальном уровне, в том числе законодательства, которое содействует наиболее оптимальному использованию национальных ресурсов водно-болотных угодий в целях обеспечения устойчивого развития; предоставляет возможность странам быть услышанными на главном межправительственном форуме по охране и разумному использованию водно-болотных угодий; обеспечивает широкую известность и престиж водно-болотных угодий, номинированных для внесения в Рамсарский список, и, таким образом, усиливает возможности оказания поддержки мерам по их охране и разумному использованию; обеспечивает доступ к последней информации и рекомендациям по принятию международно-признанных стандартов Конвенции, таких как критерии выделения угодий, имеющих международное значение, рекомендации по применению концепции разумного использования и указания по созданию планов управления водно-болотными угодьями; обеспечивает доступ к экспертным рекомендациям по национальным и местным проблемам, связанным с управлением водно-болотными угодьями и их охраной, посредством контактов с персоналом и партнерами Секретариата Рамсарской конвенции и посредством использования механизма Рамсарской консультативной миссии, когда это целесообразно; поощряет международное сотрудничество по вопросам, связанным с водно-болотными угодьями, и обеспечивает возможность оказания поддержки проектам в области охраны и разумного использования водно-болотных угодий, либо посредством собственных программ Конвенции по оказанию содействия из средств фонда малых грантов, либо посредством контактов Конвенции с многосторонними и двусторонними агентствами по оказанию внешней помощи.

Стороны сообщают о своих достижениях в деле выполнения обязательств, принятых в рамках Конвенции, путем представления Национальных докладов за трехлетний период Конференции Договаривающихся Сторон – такие доклады готовятся в формате, принятом Сторонами, который соответствует Стратегическому плану Конвенции. Так, в последний раз в 2008 г. на КС-10 более 90% государств-членов представили вовремя свои отчеты⁹.

Протокол Монтрё (англ. Montreux Record) - список Рамсарских угодий, где в результате технологического развития, загрязнения или иного вмешательства человека произошли, происходят или могут произойти изменения экологического характера угодья. Протокол ведется как составная часть Рамсарского списка. Угодья, внесенные в Протокол Монтрё, нуждаются в принятии приоритетных природоохранных мер на национальном и международном уровнях и имеют предпочтительное право приглашения Рамсарской консультативной миссии.

Протокол Монтрё был создан в соответствии с Рекомендацией 4.8 КС (1990 г.). В Резолюции VI.1 (1996 г.) были установлены более точные процедуры использования механизма Протокола Монтрё с указанием мер, которые необходимо принять для включения Рамсарских угодий в Протокол и исключения угодий из Протокола. Угодья могут добавляться в Протокол и исключаться из него только с одобрения Договаривающихся Сторон, на территории которых они расположены. По состоянию на сентябрь 2011 г., в Протоколе Монтрё имелось 51 Рамсарское угодье; 32 угодья, которые были внесены в Протокол Монтрё, были впоследствии исключены из него (хотя одно из таких угодий было внесено в Протокол повторно). По просьбе заинтересованной Договаривающейся Стороны Секретариат может направить техническую миссию, известную под названием «Рамсарская консультативная миссия», для анализа ситуации на одном или нескольких конкретных угодьях, внесенных в Протокол Монтрё, предоставления рекомендаций по принятию мер и оценки целесообразности исключения угодья из Протокола Монтрё после успешного осуществления таких мер.

Рамсарская консультативная миссия, представляет собой механизм оказания научно-технической помощи, который был официально

⁹ См., например: доклад России «National Report on the implementation of the Ramsar Convention on wetlands. National Reports to be submitted to the 10th Meeting of the Conference of the Contracting Parties, Republic of Korea, 28 October – 4 November 2008» // http://www.ramsar.org/pdf/cop10/cop10_nr_russia_late.pdf (дата обращения 16 сентября 2011 г.)

принят в соответствии с Рекомендацией 4.7 в 1990 г. Механизм Рамсарской консультативной миссии был ранее известен под названием Процедура мониторинга и Процедура предоставления указаний по вопросам управления. Основная цель этого механизма заключается в оказании содействия – как развитым, так и развивающимся странам – в устранении проблем или угроз, которые вызывают необходимость внесения угодья в Протокол Монтрё.

В большинстве случаев процедура применения этого механизма включает в себя посещение угодья группой из двух или более экспертов, которые составляют отчет о своих выводах и рекомендациях. После получения запроса от Договаривающейся Стороны Секретариат согласовывает техническое задание для миссии с соответствующими органами и определяет, какие профессиональные знания и опыт потребуются для членов направляемой миссии. Проект отчета, составленного группой экспертов, представляется на рассмотрение в компетентный орган, сделавший запрос о направлении миссии, и затем исправленный окончательный отчет становится документом публичного характера, который может обеспечить основу для принятия природоохранных мер на угодье. В некоторых случаях рекомендации, содержащиеся в отчетах Рамсарской консультативной миссии, обеспечивали основу для оказания финансовой помощи со стороны Фонда малых грантов и агентств по оказанию внешней помощи.

В период с 1988 по 2011 гг. механизм Рамсарской консультативной миссии применялся к 71 Рамсарскому угодью или группам угодий. Самые первые миссии иногда состояли из кратковременного визита одного сотрудника Секретариата. Однако со временем миссии становились все более организованными и обстоятельными, и стали включать в свой состав группы специалистов разных дисциплин, иногда в сотрудничестве с другими органами, такими как Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., МСОП и Программа «Человек и биосфера». Секретариат имеет отдельный проектный счет для получения добровольных взносов от Договаривающихся Сторон и НПО для покрытия расходов, связанных с направлением Рамсарских консультативных миссий в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой.

Секретариат Рамсарской конвенции обеспечивает сотрудничество с другими международными соглашениями, касающимися охраны окружающей среды. В некоторых случаях перспективная оценка

ощутимого прогресса, достигнутого в таких взаимоотношениях, показала, что инициатива оказалась весьма выгодной для всех заинтересованных сторон. Сотрудничество реализуется в следующих формах: принятие меморандума о сотрудничестве, реализация совместных планов работы, расширение обмена информацией и сотрудничества между вспомогательными научными органами конвенций и т.д. В настоящее время наиболее тесное сотрудничество происходит с Конвенцией о биологическом разнообразии 1992 г., Конвенцией о сохранении мигрирующих видов диких животных 1979 г., Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., Конвенцией ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке 1994 г., Рамочной конвенцией ООН об изменении климата 1992 г., а также с различными международными речными комиссиями (Международной комиссией по защите реки Дунай, Комиссией по бассейну озера Чад и Администрацией бассейна реки Нигер, Международной комиссией по бассейнам рек Конго-Убанги-Санга).

В 2008 г. на КС Резолюцией X.1 был принят Третий Стратегический план на 2009–2015 гг. (Первый Стратегический план (1997–2002 гг.), Второй Стратегический план (2003–2008 гг.)). Стратегический план на 2009–2015 гг. устанавливает пять «Целей»: разумное использование водно-болотных угодий, развитие Рамсарского списка, международное сотрудничество, развитие потенциала, необходимого для осуществления Конвенции, и всеобщее членство в Конвенции. В рамках этих пяти целей более строгий акцент делается на 28 «стратегиях», которые, по общему мнению, представляют наиболее приоритетные области для большинства Сторон.

Что же все-таки реально дает государствам участие в Рамсарской конвенции, есть ли практический итог международной защиты для водно-болотных угодий? Согласно Национальным докладам, представляемым Договаривающимися Сторонами, Конвенция часто использовалась в качестве эффективного инструмента для прекращения или предупреждения процессов, оказывающих негативное воздействие на водно-болотные угодья. Так, например, была произведена замена проекта добычи тяжелых металлов в дюнах на Рамсарском угодье Сент-Люсия в ЮАР экологически благоприятными альтернативными планами развития (1996 г.); был зафиксирован отказ от планов строительства свалки мусора на участке в Фуджимае, последней сохранившейся

крупной литоральной системе водно-болотных угодий недалеко от Нагои в Японии, когда в 2001 г. власти города приняли решение об объявлении участка Фуджимае Рамсарским угодьем; был зафиксирован отказ от планов строительства крупного нового аэропорта на территории Рамсарского угодья Клиф Маршес, находящегося в устье реки Темзы в Англии, когда в декабре 2003 г. правительство Великобритании пришло к заключению, что «международный статус, которым обладают некоторые местообитания, ... означает, что любое потенциальное неблагоприятное воздействие требует от правительства продемонстрировать, что оно рассмотрело все разумные альтернативы. С учетом проведенных консультаций, правительство удовлетворено наличием разумных альтернатив участку Клиф»¹⁰.

Многие Стороны Конвенции отметили, что большую помощь в деле сохранения водно-болотных угодий оказало их включение в Протокол Монтрё. Приведем несколько примеров. На оазис Азрак в Иордании оказали благоприятное воздействие включение в Протокол Монтрё и организация соответствующей Рамсарской консультативной миссии, которая была направлена сюда еще в 1990 г. с целью изучения угроз водно-болотному угодью и разработки рекомендаций. Его статус Рамсарского угодья также сыграл важную роль в одобрении проекта, финансировавшегося Глобальным экологическим фондом (ГЭФ). Австрийский Рамсарский комитет отметил в 1996 г., что включение Рамсарского угодья Донау-Марш-Ауэн в Протокол Монтрё и организация Рамсарской консультативной миссии в 1991 г. оказали благоприятное воздействие на экологический характер угодья. Был составлен план разумного использования угодья в тесном сотрудничестве с неправительственными организациями, и от Европейской комиссии были получены средства гранта в рамках программы LIFE для финансирования работ по управлению водно-болотным угодьем. На основании результатов исследований, проведенных первой Рамсарской консультативной миссией в 1992 г. с целью выработки рекомендаций по устранению негативных изменений экологического характера природного резервата Сребрына в Болгарии, этот участок, являющийся Рамсарским угодьем и объектом всемирного наследия, был внесен в Протокол Монтрё, и административные органы приступили к выполнению рекомендаций. Фондом малых грантов Рамсарской конвенции были выделены средства

¹⁰ The Ramsar Convention Manual: a Guide to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), 4th ed. – Gland, 2006. – P. 13.

для разработки плана управления угодьем, и в октябре 2001 г. вторая миссия, в работе которой принимали участие представители МСОП и Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, наблюдала «стабильную и устойчивую тенденцию к улучшению экологического характера» и пришла к заключению, что «Болгария проявила решительность, обеспечила законодательную основу, научный и управленческий потенциал и поддержку общественности для достижения цели сохранения» ценностей водно-болотного угодья. Миссия рекомендовала, чтобы после предоставления дополнительной информации административные органы начали процедуру по исключению резервата Сребырна из Протокола Монтрё и Списка объектов всемирного наследия, находящихся под угрозой. Озеро Чилика, крупнейшая лагуна на восточном побережье Индии, было объявлено Рамсарским угодьем в 1981 г. Из-за серьезной деградации, вызванной, главным образом, заилением и засорением входного канала морской воды, что привело к быстрому размножению инвазивных пресноводных видов, сокращению продуктивности рыб и общей утрате биологического разнообразия, в 1993 г. оно было включено в Протокол Монтрё. Администрация по развитию Чилика, созданная в 1992 г., осуществила программу действий с целью восстановления экосистем и улучшения социально-экономических условий местных общин. Работы по восстановлению лагуны Чилика осуществлялись при активном участии общин, во взаимодействии с различными национальными и международными учреждениями и с использованием комплексных систем мониторинга и оценки. В 2001 г. Рамсарская консультативная миссия посетила этот участок и пришла к выводу о необходимости его исключения из Протокола Монтрё при условии, что меры по управлению участком будут продолжать осуществляться и подвергаться мониторингу. В 2002 г. Администрации по развитию Чилика была вручена Рамсарская премия за охрану водно-болотных угодий за ее новаторские усилия¹¹.

Россия и Рамсарская конвенция. По данным Росреестра по состоянию на начало 2010 г. в земельном фонде Российской Федерации на долю болот приходилось 152,83 млн га. Земли под болотами присутствуют почти во всех категориях земель. Больше всего болот в категории земель лесного фонда (101,9 млн га), много заболоченных земель в категории земель сельскохозяйственного назначения (25,6 млн га) и запаса (13,8 млн га). В результате климатических,

¹¹ Ibid. – P.14.

геоморфологических и других природных факторов наибольшее количество болот сосредоточено в северо-западных районах европейской части и в центральных районах Западно-Сибирской равнины. Южнее этой зоны процесс болотообразования ослабляется и почти прекращается¹². По разным оценкам, в болотах сосредоточено около 3000 куб. км статических запасов природных вод.

Россия, 20% площади которой представлено торфяными болотами, а переувлажненные земли занимают до 35% поверхности, обладает уникальными ресурсами ненарушенных водно-болотных угодий и хорошими перспективами для внедрения принципов Рамсарской конвенции, организации природопользования в соответствии с современными рекомендациями. Комплекс мер, осуществляемых Минприроды России, в соответствии с Климатической доктриной Российской Федерации 2009 г., Водной стратегией Российской Федерации на период до 2020 года (2009 г.), повышением энергоэффективности российской экономики будет способствовать и сохранению, а также устойчивому использованию водно-болотных угодий России, и их адаптации к изменениям климата.

Учитывая необходимость сохранения и устойчивого использования ресурсов водно-болотных угодий в соответствии с духом Рамсарской конвенции, Минприроды России в настоящее время проводит работу по совершенствованию отдельных положений о водно-болотных угодьях международного значения.

Для СССР Рамсарская конвенция вступила в силу в феврале 1977 г. Правительством СССР было объявлено 12 водно-болотных угодий, имеющих международное значение, из которых 3 находились на территории РСФСР («Кандалакшский залив» в Белом море, «Озеро Ханка» на Дальнем Востоке и «Дельта Волги»). Российская Федерация стала правопреемником Советского Союза, в качестве Стороны Рамсарской Конвенции в 1991 г. В сентябре 1994 г. соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации было провозглашено 35 водно-болотных угодий, имеющих международное значение, площадь которых составляет 10,7 млн га. Организация, контролирующая выполнение обязательств по Конвенции – Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Расположены они в 21 субъекте Российской Федерации. Более половины площади

¹² См.: Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2009 году». – М.: НИА-Природа, 2010. – С. 48.

Рамсарских угодий совпадает с особо охраняемыми природными территориями (ООПТ) различных категорий, а 14 полностью находятся в границах ООПТ Федерального значения. В России к Рамсарским угодьям отнесены участки крупных озер, например, Чудского, Ханка. Участки Рамсарских угодий расположены в пределах территорий, имеющих важное значение для сохранения видового разнообразия и рыбных запасов, в дельте реки Волга (Астраханская область; название угодья – Дельта реки Волга), Нижнем и Верхнем Двубоье (Ханты - Мансийский автономный округ; названия угодий - Нижнее Двубоье, Верхнее Двубоье) и др. Дельта реки Волга является одним из центров разнообразия и обилия видов рыб (58 видов), в том числе осетровых. Районы Верхнего и Нижнего Двубоья являются важными местообитаниями для разнообразных сиговых видов рыб: нельма, пелядь, шокур, пыжьян, муксун, осетр сибирский и стерлядь.

Специфика водно-болотных угодий, имеющих международное значение для России, состоит в том, что расположены они в основном на территориях государственных природных заповедников, заказников и национальных парков, режимы которых предусматривают соответствующий уровень охраны. Вместе с тем, Рамсарской конвенцией определено не только сохранение водно-болотного угодья, но и возможность его рационального использования. Инструментом рационального использования такого угодья становятся планы управления, которые предусматривают оптимальные с точки зрения сохранения угодья режимы природопользования. В настоящее время работа в этом направлении только начата.

Нормы по охране и устойчивому использованию водно-болотных угодий содержатся в ряде федеральных и региональных нормативно-правовых актов. Общие вопросы охраны и использования водно-болотных угодий, как и других природных объектов, определяются Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» регулирует охрану водно-болотных угодий в границах ООПТ (заповедники, национальные парки, заказники, и т.д.). Существенное внимание уделено водно-болотным угодьям в природно-ресурсном законодательстве. Водный кодекс Российской Федерации определяет основы охраны и рационального использования водных объектов, включая водно-болотные угодья международного значения, создание водоохраных зон. Лесной кодекс Российской Федерации предусматривает сохранение лесов вдоль рек

и других водных объектов, включая болота. Стратегическое направление на устойчивое использование природных ресурсов определено Экологической доктриной Российской Федерации. В 1999 г. был принят Федеральный закон «Об охране озера Байкал» направленный на сохранение не только этого уникального природного объекта, но и прилегающих территорий, включая объекты Рамсарской конвенции.

Трансграничные водно-болотные угодья России. Российская Федерация граничит с 14 государствами. Общая протяженность границы составляет 60993 км, из которых 7141 км проходит по рекам, 475 км – по озерам, 38807 км – морские границы. Более тысячи водных объектов расположены одновременно на территории России и соседних стран. К трансграничным водным объектам относятся бассейны 70 крупных рек. Таких как Вуокса (Финляндия), Нарва с Чудско-Псковским озером (Эстония), Неман (Литва), Днепр (Беларусь и Украина), Десна (Украина), Западная Двина (Беларусь и Латвия), Самур (Азербайджан), Волга, Урал и Иртыш (Казахстан), Енисей и Селенга (Монголия), Амур (Китай и Монголия), Туманная (Китай и КНДР). Россия активно реализует положения Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, принятой Правительством России в 1993 г. Подписаны соответствующие соглашения с 8 соседними государствами, с рядом из них учреждены совместные комиссии¹³. Три Рамсарских угодья в России являются трансграничными: озеро Ханка (с Китаем), Псковско-Чудская приозерная низменность (с Эстонией), Торейские озера (с Монголией) и еще пять пограничными: Озера Тоболо-Ишимской лесостепи и Дельта Волги (с Казахстаном), Полуостров Кургальский Финского залива (с Эстонией), Хингано-Архаринская низменность и Зейско-Буреинская равнина (с Китаем). Ряд трансграничных водно-болотных угодий не включены в Рамсарский список Российской Федерации, однако здесь организованы ООПТ, которые многие годы активно сотрудничают с соседними странами для сохранения водно-болотных угодий: Убсунурский государственный заповедник (Россия) и Рамсарское угодье «Озеро Убрунур и окружающие водно-болотные угодья» (Монголия); Национальный парк Куршская коса

¹³ Подробнее см.: Солнцев А.М. Участие России в международном сотрудничестве в области совместного использования и охраны трансграничных водных объектов // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9-10 апреля 2010 г. / под ред. А.Х. Абашидзе, М.Н. Копылова, Е.В. Киселевой. – М., РУДН, 2011. – Ч. II. – С. 133-145.

(Россия) и Рамсарское угодье «Дельта Немана» (Литва); биосферный резерват «Неруссо-Деснянское Полесье» (Россия) и Рамсарское угодье «Долина реки Десны» (Украина); Российско-норвежский заповедник «Пасвик»¹⁴, норвежская часть которого является Рамсарским угодьем.

В ноябре 2010 г. прошло Третье всероссийское совещание «Торфяные болота России: актуальные проблемы сохранения и рационального использования». На Конференции было отмечено, что торфяные болота – целостный природный объект, имеющий особое значение для формирования гидрологических процессов и газового состава атмосферы, сохранения биоразнообразия, научных исследований, экологического туризма и традиционного природопользования. Особое внимание было уделено актуализации документа «Основные направления действий по сохранению и рациональному использованию торфяных болот России», который был утвержден в 2002 г. Данный документ стал частью выполнения обязательств Российской Федерации по Рамсарской конвенции в части выполнения резолюции VIII.17 «Глобальный план действий по сохранению и разумному использованию торфяных болот».

В целом, водно-болотные угодья представляют собой ресурс, имеющий огромное экономическое, культурное, научное и рекреационное значение для жизни человека; водно-болотные угодья и люди, в конечном счете, тесно зависят друг от друга. Поэтому необходимо остановить прогрессирующее нарушение и потерю водно-болотных угодий, и принять меры по охране и разумному использованию их ресурсов. Достижение этой цели в глобальном масштабе требует принятия совместных действий на межправительственном уровне. Уже 40 лет Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях успешно обеспечивает основу для осуществления таких действий на международном, а также национальном и местном уровнях.

Библиографический список

Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Подземные воды - новый объект международно-правового регулирования // Международное право - International Law, 2009. - №1 (37). - С. 180-201.

¹⁴ Запланировано создать транснациональное российско-норвежское Рамсарское угодье на основе природных резерватов с норвежской и российской сторон р. Паз, а также провести международную конференцию осенью 2011 г. в Мурманске по вопросам водно-болотных угодий Баренцевого региона.

Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право, 2008. – № 1. – С. 6-14.

Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2009 году». – М.: НИА-Природа, 2010.

Доклад России «National Report on the implementation of the Ramsar Convention on wetlands. National Reports to be submitted to the 10th Meeting of the Conference of the Contracting Parties, Republic of Korea, 28 October – 4 November 2008» // http://www.ramsar.org/pdf/cop10/cop10_nr_russia_late.pdf.

Копылов М.Н., Мохаммад С.А., Сасиев К.Х. Обеспечение экологической безопасности трансграничного водотока в системе управления им // Международное право - International Law, 2007. - № 4 (32). – С. 153-183.

Копылов М.Н., Мохаммад С.А., Якушева Е.А. История международного экологического права. – М.: Изд-во РУДН, 2007. – С. 53-54.

Сиваков Д.О. Особенности правовой охраны водно-болотных угодий // Законодательство и экономика, 2002. - № 5. - С. 49-51.

Солнцев А.М. От конфликта к сотрудничеству: российско-китайские отношения в области управления водными ресурсами // Международное право - International Law, 2009. - № 1 (37). - С. 246-261.

Солнцев А.М. Участие России в международном сотрудничестве в области совместного использования и охраны трансграничных водных объектов // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9-10 апреля 2010 г. / под ред. А.Х. Абашидзе, М.Н. Копылова, Е.В. Киселевой. – М., РУДН, 2011. – Ч. II. – С. 133-145.

Экологическая энциклопедия: в 6 т. / Ред. кол.: Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. и др. – М., 2008. –Т. 1.

Bowman M. The Ramsar Convention on Wetlands: Has it Made a Difference? – In: Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, 2002/2003. –London: Earthscan, 2002. – P.61-80.

De Klemm C., Créteaux I. The Legal Development of the Ramsar Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (2 February 1971). – Ramsar Convention Bureau, 1995.

Matthews G.V.T. The Ramsar Convention on Wetlands: Its History and Development. –Ramsar, 1993.

Shine C., de Klemm C. Wetlands, Water and the Law. – Gland / Bonn: IUCN, 1999.

The International Legal Protection of the Ecosystems of Wetlands (to the 40th Anniversary of the 1971 Ramsar Convention) (Summary)

*Mikhail N. Kopylov**

*Alexander M. Solntsev***

The article reveals the importance of wetlands as specific foci of biodiversity as a stabilizer of climate, as a source of drinking water, as the habitat of rare, i.e. migratory, wild animals. The history of elaboration and adoption of the 1971 Ramsar Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat is briefly analyzed. The obligations of States under the Ramsar Convention, the criteria for classification of wetlands in the category “wetlands of international importance”, the essence of the Montreux Record and of Ramsar advisory missions are disclosed. Specific instances of the practice of different states, when the inclusion of wetlands in the Montreux Record and dispatch of the Ramsar advisory missions led to the improvement of their ecological status. On the bases of Russian transboundary wetlands it is concluded that Russian national legislation should be further developed and improved.

Keywords: wetlands; Ramsar Convention; the Ramsar List; the Montreux Record; the Ramsar advisory mission; the International Union for Conservation of Nature and Natural Resources.

* Mikhail N. Kopylov – Doctor of Laws, professor; professor of the department of International law of the Russian Peoples’ Friendship University, academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Russian Ecological Academy and International academy of Sciences of Ecology and Life Safety. mikhail.kopylov11@gmail.com.

** Alexander M. Solntsev – Ph.D. in Law, senior lecturer of the department of International law of the Russian Peoples’ Friendship University. solntsev@mail.ru.