

МОРСКОЕ ПРАВО

УДК 347.79:629.12.03

Зайков Алексей Михайлович,

Федеральное государственное унитарное предприятие «Атомфлот»

Современные проблемы правового регулирования предотвращения загрязнения с судов

Аннотация. В статье проведен хронологический обзор развития системы международного правового регулирования предотвращения загрязнения моря с судов. Проблемы в данной сфере исторически возникали и обострялись в различные периоды развития судоходства. Выделены ключевые аспекты российского правового регулирования предотвращения загрязнения с судов, выявлены актуальные проблемы предотвращения загрязнений различных природных сред с судов, а также намечены пути их решения в будущем, в том числе в рамках международного нормотворческого сотрудничества.

Ключевые слова: судоходство; загрязнение; выбросы загрязняющий веществ.

Aleksey M. Zaikov,

Federal State Unitary Enterprise "Atomflot"

Modern concerns of legal regulation of preventing pollution from ships

Abstract. The current paper has presented a chronological review of the development of the system of international legal regulation of the prevention of marine pollution from ships. The problems in this area historically arose and aggravated in different periods of the shipping development. There have been identified the key aspects of the Russian legal regulation of preventing pollution from ships, highlighted the urgent problems of preventing pollution of various natural environments from ships, and outlined the ways to solve them in the future, including within the framework of international rule-making cooperation.

Keywords: shipping; pollution; emissions of pollutants.

Действующая на сегодняшний день система международного и российского правового регулирования предотвращения загрязнения с

судов, эксплуатирующихся в морских районах и на внутренних водных путях, применяется как к эксплуатирующимся судам, так и к их судовому оборудованию.

Основой международного правового регулирования в области экологии судоходства является Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., специальная часть XII «Защита и сохранение морской среды» которой содержит основополагающие предпосылки, лежащие в основе других норм международного права и национальных систем права, нацеленных на природосбережение в отношении водной среды планеты.

Данная Конвенция закрепляет сбалансированный подход к сохранению чистоты и биоразнообразия водоемов на основе принципов устойчивого развития. Наиболее широкое применение получили те положения Конвенции, которые регулируют права и обязанности участников судоходства, судоходных компаний и государств. В своем роде Конвенция выступает оригинальным источником морского права в отношении вопросов, касающихся любых видов загрязнения водной среды.

Одним из центральных понятий, нашедших определение в тексте Конвенции, является термин «сброс загрязняющих веществ». Под ним понимается любой выброс с судна вредных с точки зрения сохранения жизни водных биогеоценозов веществ или стоков, содержащих такие вещества, происходящих по ряду различных причин — утечка, слив, удаление, разлив, протекание, откачка.

Согласно приведенному в Конвенции определению, к данной категории не относятся:

— сброс в значении, предусмотренном Конвенцией по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1982 г.;

— выброс вредных веществ, происходящий непосредственно вследствие разведки, разработки и связанных с ними процессов обработки в море минеральных ресурсов морского дна;

— выброс вредных веществ для проведения правомерных научных исследований по уменьшению или ограничению загрязнения.

По химическому составу сбросы загрязняющих веществ с судов преимущественно состоят из оксидов азота и серы, значительным образом снижающих качество воды в зонах интенсивного судоходства. Последние десятилетия с развитием и интенсификацией международной торговли и сопутствующих ей морских перевозок грузов концентрация данных веществ в судоходных водоемах выросла в десятки раз, что в настоящее время приводит к серьезным и часто необратимым экологическим последствиям — как с точки зрения уничтожения ценных морских ресурсов, так и водоснабжения прилегающих к водоемам территорий. В связи с этой ситуацией на международном уровне были введены ограничения на использование видов топлива и мазута с высоким содержанием азота и серы. Данная инициатива получила широкое

распространение в связи с более дешевой ценой на такие виды топлива по сравнению с более традиционными и более «грязными».

Это тенденция была закреплена Приложением VI (Правила предотвращения загрязнения воздушной среды с судов) 1997 г. к Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (МАРПОЛ/MARPOL), которое было разработано и принято со специальной целью предотвращения дальнейшего роста и нивелирования вреда от действующих источников загрязнения морской среды от эксплуатации судов, в том числе посредством выброса оксидов азота и серы. Ежегодно в Приложение вносятся добавления и поправки, уточняющие правила относительно разрешенного объема выбросов загрязняющих веществ и твердых отходов, а также правила определения разрешенных зон осуществления сброса загрязняющих веществ и зон строгого контроля за совершением подобных действий.

В соответствии с Парижским соглашением по климату в текст Приложения VI Конвенции МАРПОЛ также позднее был включен запрет на применение и транспортировку судового топлива, состав которого не соответствует требованиям природоохранного законодательства и использование которого во время перемещения и эксплуатации судна может нанести существенный урон окружающей морской среде.

После принятия Приложения VI требования к содержанию оксидов серы в судовом топливе постепенно и поэтапно ужесточаются. В 2015 г. содержание оксидов серы в судовом топливе было ограничено уровнем до 0,1% в районах контроля за выбросами (*Emission Control Areas, ECA*). К таким районам отнесены Балтийское и Северное моря, определенные прибрежные районы США и Канады, район Карибского моря (вокруг Пуэрто-Рико и Виргинских островов).

С 2020 г. в соответствии с установленными в Приложении VI к Конвенции МАРПОЛ требованиями содержание серы в мазуте, используемом на судах, работающих за пределами обозначенных зон ограничения выбросов, должно быть снижено до 0,5% от общей массы.

Дальнейшая корректировка и развитие системы ограничений содержания оксидов азота и серы в судовом топливе производится Комитетом по защите морской среды Международной морской организации (ИМО). Она осуществляется в форме интенсивной деятельности корреспондентских групп в период между сессиями Комитета, в которых участвуют представители заинтересованных организаций. Нормотворческая работа в данной области дает двойной эффект:

— позволяет существенно сократить объемы выбросов загрязняющих веществ, производимых в ходе эксплуатации морских судов и, соответственно, улучшить экологическую обстановку в районах судоходства;

— повышает число предупреждаемых в данной отрасли рисков для судовладельцев и страховщиков, которые связаны с ростом количества нарушений по использованию судового топлива (правила проверки состава судового топлива на содержание надлежащих веществ; выявление случаев смешивания остатков разных видов топлива на борту; применение скрабберов и его возможные последствия), в основе которых лежит стремление судовладельческих компаний, капитанов и экипажей судов к экономии на топливе.

Фактическое соблюдение ограничений, вводимых Приложением VI, а также меры наказания за их нарушения определяются морским законодательством государств порта или флага. Не всем страны, имеющие выход к судоходным путям, считают принятые на международном уровне ограничения обоснованными. Разные системы права устанавливают различные меры ответственности за их нарушение.

Как сообщает Международное энергетическое агентство (МЭА), объемы производства и торговли судовым топливом формирует лишь 4% от общего спроса на нефтепродукты, предъявляемого в мире. Несмотря на то что вводимые в области мореплавания ограничения существенным образом сказываются на состоянии нефтедобывающей отрасли, тем не менее ИМО прогнозирует беспроблемный переход рынка судового топлива в направлении адаптации к новым требованиям, касающимся его качества.

Впрочем, отдельные эксперты и участники рынка высказывают опасения относительно того, что внедрение все новых и новых ограничений может оказаться невыгодным для компаний-судовладельцев и нефтедобывающих предприятий. Ужесточение регламентации в этом направлении может породить неравновесие спроса и предложения в отношении отдельных нефтепродуктов, а также резкие колебания цен (например, рост цен на керосин и малосернистый мазут и снижение цен на высокосернистый мазут). При этом новые экологические нормы, касающиеся объемов серы, содержащихся в судовом топливе, могут оказывать заметное затяжное влияние на деятельность субъектов нефтяного рынка на протяжении нескольких лет подряд [1, стр. 21–24].

В условиях новых требований ИМО у участников рынка бункерного топлива есть разные пути к их адаптации. Самый доступный из них — перепрофилирование нефтеперерабатывающих заводов и судовых двигателей на топливо с низким содержанием серы. При этом заводы смогут смешивать различные виды мазута, добываясь разрешенного уровня концентрации загрязняющих веществ в них. Наиболее вероятно, что рыночное предложение мазута с низким содержанием серы поначалу будет весьма ограниченным, поскольку данное вещество применяется не только в судоходстве, но и в качестве промежуточного реагента для производства других нефтепродуктов, а также используется в иных

промышленных отраслях, где переход на заменители с более высоким содержанием серы разрешен, но довольно проблематичен.

Также стоит обратить внимание на проблему отсутствия в международном судоходном праве единых стандартов оценки состава судового топлива, что приводит к конфликтам между системами контроля со стороны различных государств по данному вопросу и возникновению множества противоречий и трудноразрешимых коллизий.

Принятие требований к судовому топливу возлагает дополнительные обязательства на государства — участников Конвенции МАРПОЛ: государство флага и государство порта. Эти требования запрещают транспортировку судового топлива, состав которого не соответствует установленным нормам, его сжигание для обеспечения движения судна или работы установленного на нем оборудования, если на судне нет действующей системы очистки выбрасываемых загрязняющих веществ (скрабберов). Многие государства флага понимают требования по установке и использованию скрабберов как альтернативу прямому выполнению требований к ограничению содержания оксидов азота и серы. Данные устройства предназначены для дополнительной гарантии соблюдения установленных требований относительно концентрации выброса загрязняющих веществ в водную среду, поскольку содержат эффективные механизмы очистки этих выбросов до достижения необходимой максимальной концентрации, установленной для каждой отдельной судоходной зоны.

Что касается наличия жидкого топлива, регулирование требует, чтобы каждое государство — участник Конвенции МАРПОЛ предпринимало все разумные шаги для обеспечения доступности для судовладельцев мазута, отвечающего по качеству требованиям Приложения VI, и информирования ИМО о наличии соответствующего нефтяного топлива в его портах и на терминалах. Государство-участник также должно уведомить ИМО, когда судно представило доказательства отсутствия мазута, соответствующего установленным требованиям.

По вопросам ограничения сброса парниковых газов с судов применяются положения Конвенции МАРПОЛ, которые содержат обязательные меры в отношении международных морских перевозок. Была начата разработка Комплексной стратегии ИМО по уменьшению выбросов парниковых газов с судов, которая опирается на ряд основных видов исследовательской деятельности ИМО по теме распространения парниковых газов и производимых им эффектов. Окончательное принятие финальной версии данной стратегии запланировано на 2023 г.

С 16 по 20 ноября 2020 г. состоялась 75-я сессия Комитета по защите морской среды ИМО, на которой был одобрен проект новых обязательных правил по снижению углеродоемкости существующих судов. Обсуждаемый проект требует от судов сочетания технического и эксплуатационного подходов для снижения углеродоемкости. Это

соответствует заявленным целями Первоначальной стратегии ИМО по выбросам парниковых газов, в которой предусмотрено снижение углеродоемкости международного судоходства на 40% к 2030 г. по сравнению с 2008 г.

Российское национальное морское законодательство опирается на требования Конвенции МАРПОЛ с учетом поправок, принятых Комитетом по защите морской среды ИМО. Кроме Конвенции МАРПОЛ, положения Международной конвенция о контроле судовых балластных вод и осадков и Боннской конвенции (которая ставит своей целью сохранение наземных и морских мигрирующих животных) приняты во внимание при выработке положений российского мореходного законодательства по защите морской среды, которые могут способствовать минимизации загрязнения акваторий.

Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации (далее – КТМ РФ) и правилами по предотвращению загрязнения с судов, эксплуатирующихся в морских районах и на внутренних водных путях РФ, регулирование осуществляется в морских районах России, среди которых:

- акватории, включающие в себя внутренние морские воды, территориальное море РФ (шириной 12 морских миль от исходных линий);

- акватории, включающие прилежащую зону России (шириной 24 морские мили от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря);

- акватории, включающие исключительную экономическую зону (внешняя граница которой находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря).

Кроме того, в части экологического регулирования КТМ РФ устанавливает для владельцев судов следующие виды ответственности:

- за навалы и столкновения;
- вред, причиненный судном имуществу третьих лиц;
- вред, причиненный загрязнением с судна нефтью и другими веществами;

- убытки, причиненные в связи с необходимостью подъема, удаления и утилизации затонувшего судна.

При этом КТМ РФ предусматривает обязанность страхования ответственности собственников судов с лимитами, в основном достаточными для возмещения причиняемого окружающей среде вреда. Но при этом набор рисков, которые обязан страховать судовладелец, весьма ограничен и не включает, например, риск удаления останков кораблекрушения, что оставляет место для дальнейшего совершенствования отечественного мореходного законодательства.

Для повышения уровня экологической безопасности судоходства в нашей стране на данном этапе целесообразно разработать международный протокол по защите морской среды от загрязнения с

судов. Для осуществления эффективного контроля его реализации следует также учредить межгосударственный орган по мониторингу и контролю морской среды.

Помимо этого, имеется потребность в единой, гармонизированной с требованиями норм международного судоходного права системе стандартов в отношении состава судового топлива, единых нормативных, методических и правовых документов, регулирующих совместные действия государств по защите водной среды в процессе эксплуатации морских судов, которые бы минимизировали негативное техногенное воздействие на экосистему.

Внедрение данных предложений совместно с реализацией уже действующих конвенций по защите морской среды закономерно приведет к минимизации влияния вредоносного судоходства на окружающую среду.

Литература

1. Минин, Н. Е. Страхование как инструмент возмещения вреда в связи с загрязнением с судов в Российской Федерации / Н. Е. Минин // Современные вызовы в правовом регулировании предотвращения загрязнения с судов. — Москва : Российский университет транспорта, 2020.

References

1. Minin, N. Ye. Strakhovaniye kak instrument vozmeshcheniya vreda v svyazi s zagryazneniyem s sudov v Rossiyskoy Federatsii [Insurance as a tool for compensation for damage due to pollution from ships in the Russian Federation] / N. Ye. Minin // Sovremennyye vyzovy v pravovom regulirovanii predotvrashcheniya zagryazneniya s sudov. — Moskva : Rossiyskiy universitet transporta, 2020.