

Международно-правовая охрана вод в системе межгосударственного сотрудничества по обеспечению безопасности СНГ

БЫКОВСКИЙ ВАДИМ КИРИЛЛОВИЧ

Ведущий научный сотрудник ИПБ СНГ, кандидат юридических наук

В статье проанализирован вопрос об охране водных объектов в СНГ. Исследована теоретическая литература. Акцент сделан на анализе правового регулирования в области использования и охраны трансграничных водных объектов на уровне СНГ, также рассмотрен вопрос о модельных нормативных актах в данной сфере. Сделаны краткие выводы по теме исследования.

Ключевые слова: воды, охрана вод, международно-правовая охрана вод, правовая охрана вод на уровне СНГ, водные объекты

International Legal Protection of Waters in The System of Inter-State Cooperation on Security CIS

BYKOVSKY VADIM KIRILLOVICH

The leading scientific employee of the Institute of the CIS Security, candidate of legal sciences

Abstract: the article analyzes the issue of the protection of water bodies in the CIS. Theoretical literature. The emphasis is on the analysis of legal regulation in the field of use and protection of transboundary water bodies at the CIS level. Also addressed the issue of model regulations in this area. Conclusion are made on the research topic.

Key words: water, water protection, international legal protection of waters, protection of waters at the CIS level, water bodies

Значительное количество ученых признают в своих трудах и обосновывают тот факт, что международное право окружающей среды в XXI в. выходит на новый этап своего развития. Профессор М.Н. Копылов назвал этот этап началом «энергетической — климатической эры», указывая на то, что начинается третья волна «экологизации» международных отношений¹. Профессор Л. Дж. Котзе также отметил выход международного права охраны окружающей среды на новый этап. В качестве одной из главных особенностей этого этапа он называет формирование системы международного управления в области охраны окружающей среды². Под международным управлением в данной сфере следует понимать осуществляемое прежде всего государствами на основе и в рамках международного права целенаправленное воздействие на международные отношения с целью достижения благоприятного качества окружающей среды в целях обеспечения устойчивого развития и экологической безопасности. Участниками процесса международного управления выступают не только государства, но и международные межправительственные организации, но также иные субъекты международной системы³.

Учитывая значительную роль, которую играют государства в международном управлении, а также в связи с их универсальной международной правосубъектностью, они являются главными субъектами международного управления. Это связано с тем, что государства заключают международные договоры.

Интересы разных государств в области международной защиты и сохранения окружающей



среды достаточно сложно согласовать, поскольку экологическая политика сопровождается существенными экономическими издержками государств⁴.

Можно констатировать, что в настоящее время активно формируются интеграционные объединения на надгосударственном уровне. Отсюда следует вывод: формируется такое понятие, как «надгосударственное управление в сфере охраны окружающей среды». Данное управление осуществляется законодательными, исполнительными и судебными органами интеграционного объединения, нормативно-правовые акты и решения которых обязательны для исполнения на территории государств-членов. К интеграционным объединениям, помимо Европейского Союза, относятся Содружество Независимых Государств, Африканский Союз и др.

Правовая природа данных надгосударственных объединений требует изучения. Так, Ю.Н. Малеев пишет: «Явление наднациональности мы не склонны относить к отдельной правовой системе, как это иногда делают. На наш взгляд, это правовая характеристика, качество»⁵. Сходного мнения придерживается В.М. Шумилов, который пишет, что транснациональное право регулирует «отношения частноправового характера с ино-

¹ Копылов М.Н. К вопросу о периодизации истории развития международного экологического права // Верховенство международного права. Liber amicorum в честь профессора К.А. Бекяшева / под. ред. Н.А. Соколовой. М.: Проспект, 2013. С. 128–144.

² Kotze L.J. Global Environmental Governance: Law and Regulation for the 21st Century. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2012. P. 6.

³ Соколова Н.А. Международно-правовые аспекты управления в сфере охраны окружающей среды: автореф. дис. ... д-ра юридических наук. М.: МГЮА им. О.Е. Кутафина, 2010. С. 15.

⁴ Иванова Н.Ю. К вопросу о разрешении экологических споров — Российский ежегодник международного права. СПб, 2013. С. 293.

⁵ Малеев Ю.Н. Новое международное право // Россия и пути решения современных международно-правовых проблем. Сборник, посвященный 60-летию кафедры международного права МГИМО. М., 2010. С.175–176.



странным элементом между частными лицами в тех вопросах, которые не регулируются ни внутригосударственным правом, ни международным правом. То есть участники международных отношений самостоятельно вырабатывают нормы взаимного поведения, которые представляют собой «синтетическую правовую сферу, где взаимодействуют субъекты как международного, так и внутригосударственного права»¹.

Можно сделать вывод, что надгосударственность — это правовое качество международной организации, позволяющее ей в соответствии с утвержденной государствами-членами процедурой принимать решения общеобязательного характера, в том числе без получения прямого согласия на то заинтересованного государства. Надгосударственность возникает при реализации целей и задач международной организации, установленных в учредительном договоре или других международных договорах организации².

На современном этапе развития мирового сообщества происходит усиление экологических проблем, ряд проблем носит трансграничный характер, например, авария на Чернобыльской АЭС, экологическая катастрофа на Аральском море. Поэтому решить их можно только благо-

даря межгосударственному сотрудничеству на уровне СНГ.

Нормативные правовые акты, устанавливающие на уровне СНГ правовой режим охраны вод можно классифицировать на общие и специальные. Общие правовые акты регулируют не только охрану вод, но и охрану других природных объектов. К общим правовым актам относятся, в первую очередь, Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г.

Он является одним из основных нормативных правовых актов, который регулирует деятельность по охране окружающей среды на уровне СНГ. В соответствии со ст. 4 Устава СНГ к сферам совместной деятельности государств-членов, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты в соответствии с обязательствами, принятыми государствами-членами в рамках Содружества, относятся обеспечение прав и основных свобод человека, включая экологические; сотрудничество в развитии систем транспорта, включая деятельность по повышению его экологичности; охрана здоровья и окружающей среды; борьба с организованной преступностью, включая преступления в экологической области. Данный перечень может быть дополнен по взаимному согласию государств-членов.

Государства — члены СНГ сотрудничают в экономической и социальной областях, а также в области осуществления совместных природоохранных мероприятий, оказания взаимной помощи в ликвидации последствий экологических катастроф и других чрезвычайных ситуаций.

Базовым нормативным актом в области охраны окружающей среды на уровне СНГ является Соглашение СНГ «О взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды»³, принятое 8 февраля 1992 г. Оно принято с целью обеспечения выработки и согласования единой экологической политики государств — членов СНГ, а

¹ Шумилов В.М. Глобализация мировой экономики и глобальная правовая система // Внешнеэкономический бюллетень. 2002. № 9. С. 73.

² Моисеев А.А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации) // Автореф. дис. ... д-ра юридических наук. М., 2007.

³ Документ утратил силу с 14 января 2014 г. Текст Соглашения опубликован в Бюллетене международных договоров, март 1993 г., № 1.

также для принятия согласованных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды, согласованных экологических стандартов и нормативов, направленных на обеспечение экологической безопасности. В данном нормативном акте закреплено право каждого человека на благоприятную окружающую среду, признается право каждого государства устанавливать собственный порядок природопользования.

Соглашением СНГ «О взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды» для координации экологической политики государств – членов СНГ был создан Межгосударственный экологический совет государств – участников Содружества Независимых Государств. Кроме того, при нем создан Межгосударственный экологический фонд, что следует оценить положительно. Это необходимо прежде всего для ликвидации последствий экологических катастроф.

Его деятельность осуществлялась на основании Положения, являющегося приложением к указанному Соглашению и его неотъемлемой частью. Стороны назначают членов Межгосударственного экологического совета государств – участников Содружества Независимых Государств и информируют об этом Исполнительный комитет СНГ.

В Межгосударственный Экологический Совет входили руководители природоохранных ведомств государств – участников Соглашения независимых государств. Совет формировался на паритетной основе и принимал свои решения на основе консенсуса.

31 мая 2013 г. в Минске было принято новое Соглашение СНГ «О сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств – участников Содружества Независимых Государств»¹ в целях активизации взаимодействия по поводу

¹ Ратифицировано Распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2013 г. № 284-р «О подписании Соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств – участников Содружества Независимых Государств» // СЗ РФ. 2013 г. № 10. Ст. 1052.

охраны окружающей среды на уровне СНГ. Новым соглашением был реформирован Межгосударственный экологический совет: было принято новое положение, регулирующее его деятельность

Принятие данного документа направлено на активизацию сотрудничества государств СНГ в вопросах охраны окружающей среды – в области охраны лесов, вод, недр, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, озонового слоя и климата; на развитие сотрудничества в области охраны окружающей среды; на усиление взаимодействия между государствами в данной области.

Целью принятия Соглашения СНГ «О сотрудничестве в области охраны окружающей среды» является разработка общих подходов и осуществление согласованных мероприятий по восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения растений и животных, внедрение инновационных проектов в области охраны окружающей среды.

Данным нормативным актом установлены следующие направления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды:

- разработка и принятие нормативных правовых актов, экологических норм и стандартов в области охраны окружающей среды и природопользования;
- ведение кадастра природных ресурсов и осуществление экологического мониторинга;
- совершенствование системы государственного контроля (надзора) за состоянием окружающей среды;
- принятие мер для воспроизводства живых ресурсов, сохранения и восстановления биологического разнообразия;
- всесторонняя оценка экологических последствий хозяйственной и иной деятельности;
- осуществление действий, направленных на развитие и совершенствование экологической экспертизы, в том числе планов и программ, а также проведение оценки воздействия на окру-

жающую среду планируемой деятельности в трансграничном контексте;

- принятие мер для развития экологического образования и воспитания населения, обеспечения гласности в вопросах экологии;
- разработка общих подходов и осуществление согласованных мероприятий по восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, имеющих общие для государств – участников указанного Соглашения ареалы;
- внедрение инновационных проектов, энергоэффективных и ресурсосберегающих технологий, малоотходных, безотходных и экологически безопасных технологических процессов;
- осуществление формирования системы экономических механизмов природопользования и охраны окружающей среды, стимулирование развития рынка экологических услуг, продукции, технологий и оборудования и др.

Для обеспечения сотрудничества в области охраны окружающей среды стороны соглашения обязуются совместно разрабатывать и осуществлять межгосударственные программы и проекты в области охраны окружающей среды и экологической безопасности; разрабатывать и использовать по договоренности согласованные методики по оценке воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; осуществлять обмен информацией о состоянии окружающей среды; объединять и концентрировать совместные усилия и ресурсы для реализации межгосударственных приоритетных направлений развития науки в области рационального использования природных ресурсов.

Соглашение «Об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов государств – участников СНГ» принятое в Москве 11 сентября 1998 г.¹, является основным норма-

¹ Бюллетень международных договоров, ноябрь 2002 г., № 11. Соглашение вступило в силу, в том числе для Российской Федерации, 6 июня 2002 г.

тивным правовым актом на уровне СНГ, регулирующим охрану трансграничных водных объектов.

В нём даны определения следующих основных понятий: трансграничный водный объект, охрана водных объектов, загрязнение водных объектов.

Так, трансграничным водным объектом являются любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают или пересекают границы между двумя или более государствами либо расположены на таких границах. Охрана водных объектов представляет собой деятельность или совокупность мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов, включая устранение последствий загрязнения, засорения и истощения вод, негативного хозяйственного вмешательства в водный режим рек, водоемов и подземных источников.

Соглашением закреплена необходимость создания единой системы мониторинга водных объектов, принятие мер по охране вод и контролю за их загрязнением. Оно определяет основные направления сотрудничества в области использования и охраны трансграничных водных объектов (охрана биологических ресурсов, совместная разработка комплексных схем охраны водных объектов от загрязнения и истощения, сближение водного законодательства стран – участниц Соглашения и т. д.), а также обязанности сторон.

Данное Соглашение носит рамочный характер и подразумевает развитие и конкретизацию договоренностей в дальнейшем в процессе его реализации. При принятии его были учтены результаты двустороннего сотрудничества государств СНГ в области рационального использования и охраны водных объектов.

Основными обязанностями, установленными Соглашением, являются следующие:

- не проводить водохозяйственные мероприятия, которые могут оказывать негативное влияние на окружающую среду, в том числе на водные объекты;
- установить принципы сотрудничества, касающиеся регулярного обмена информацией и

прогнозами о радиоэкологическом мониторинге, гидрохимии и гидрометеорологии водных объектов, определять объемы, программы и методы измерений, наблюдений и обработки их результатов, а также места и сроки проведения работ;

- принимать меры, направленные на предотвращение или устранение загрязнения или истощения поверхностных и подземных вод;
- осуществлять на водных объектах мероприятия по снижению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- определять общие принципы использования и деления водных ресурсов водных объектов;
- исчислять ущерб, нанесенный водным объектам сопредельной стороны, связанный с их использованием, на единой методологической основе.

Кроме того, стороны проводят в бассейнах водных объектов мероприятия, обеспечивающие защиту молоди рыб от попадания в водозаборы, разрабатывают способы и методы рыбозащиты, осуществляют совместные и индивидуальные мероприятия по естественному и искусственному воспроизводству биологических ресурсов водных объектов.

Значительную роль в регулировании рационального использования и охраны трансграничных водных объектов имеют двусторонние или многосторонние бассейновые соглашения.

К настоящему моменту все государства СНГ в различной степени приняли меры по налаживанию трансграничного сотрудничества в области использования и охраны водных ресурсов, став участниками международных конвенций и соглашений в этой области и заключив между собой ряд новых двусторонних и многосторонних соглашений по трансграничным водам, предусматривающим, кроме того, создание совместных органов.

К ним относятся, в частности, следующие:

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны и

рационального использования трансграничных водных объектов от 24 мая 2002 г.;

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 27 августа 1992 г.;

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об условиях водообеспечения и о долевом финансировании компенсационных мероприятий по строительству и реконструкции объектов водоснабжения комплекса «Байконур» и населенных пунктов, расположенных в зоне водозаборов от 11 октября 1995 г.;

Совместное заявление Президента Российской Федерации и Президента Азербайджанской Республики об основных принципах завершения делимитации государственной границы и распределения водных ресурсов реки Самур между Азербайджанской Республикой и Российской Федерацией от 29 июня 2009 г.;

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о рациональном использовании и охране водных ресурсов трансграничной реки Самур от 3 сентября 2010 г.

Правовое регулирование охраны и рационального использования трансграничных водных объектов должно осуществляться на двух уровнях: международном и внутригосударственном. Большое значение при международном регулировании охраны и использования трансграничных вод придается бассейновому подходу. Идея бассейнового принципа регулирования была в науке трансформирована в бассейновую концепцию устойчивого развития.

Не менее важным принципом, помимо бассейнового, является принцип интегрированного управления водными ресурсами, в соответствии с которым управление в данной области представляет собой процесс, способствующий скоординированному развитию и управлению водны-

ми, земельными и другими связанными с ними ресурсами с целью достижения максимально-го социально-экономического благополучия на справедливой основе без причинения ущерба устойчивости жизненно важных экосистем¹.

Отдельным направлением правового регулирования охраны и использования вод на уровне СНГ является принятие модельных правовых актов. Особой ролью в разработке модельного экологического законодательства для государств – членов СНГ обладает Межпарламентская ассамблея СНГ.

Главной целью принятия данных нормативных актов как рекомендательных документов является определение основных направлений политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также помощь государствам – участникам СНГ в формировании национального экологического законодательства на основе модельных нормативных правовых актов, подготовленных экспертами с учетом действующих международных договоров и прогрессивного опыта решения тех или иных экологических проблем.

В 2012 г. Межпарламентской ассамблеей СНГ (далее – МПА СНГ) была начата работа по подготовке проекта модельного законодательного акта «О рациональном использовании и охране трансграничных вод». По результатам проведенной конкурсной процедуры разработчиком законопроекта был избран Санкт-Петербургский научно-исследовательский центр экологической безопасности РАН. 28 ноября 2013 г. представленный разработчиком законопроект был одобрен Комиссией по аграрной политике, природным ресурсам и экологии и вынесен на ближайшее заседание МПА СНГ для принятия в окончательном виде.

¹ Правовое регулирование рационального использования и охраны трансграничных вод в СНГ: международный и внутригосударственный аспекты // Евразийский юридический журнал. 2014. № 4 (71). http://www.eurasialegal.info/index.php?catid=202%3A2013-02-19-08-53-56&id=3633%3A2014-05-23-12-01-31&Itemid=1&option=com_content&view=article

При разработке данного модельного закона СНГ разработчик основывался на существующих международных договорах универсального характера, а также соглашениях, заключенных государствами СНГ, как многосторонних, так и двусторонних.

Кроме того, при разработке модельных законов разработчиком было учтено то обстоятельство, согласно которому в государствах – участниках СНГ экологическое законодательство находится на разных ступенях развития. Различия в государственном регулировании рассматриваемых вопросов обуславливаются прежде всего экономическими условиями, а также взятыми на себя государствами международными обязательствами и участием в других межправительственных организациях.

Итак, краткие выводы. Правовое регулирование охраны и рационального использования трансграничных водных объектов должно осуществляться на двух уровнях: международном и внутригосударственном. На первое место при международном регулировании охраны и использования трансграничных вод принадлежит бассейновому подходу. Другим важным принципом правового регулирования в данной области является принцип интегрированного управления водными ресурсами.

Правовые нормы, регулирующие охрану вод на уровне СНГ, должны влиять на формирование внутригосударственного законодательства государств СНГ, т. е. являться основополагающими началами.

Нормативные правовые акты в области охраны вод в СНГ регулируют следующие виды общественных отношений: организация восстановления и охраны трансграничных водных объектов; организация осуществления мониторинга по согласованным программам и методикам; согласование объемов водопотребления и др.