

Формирование и развитие международного водного права

Международное право играет важную роль в решении водных проблем, возникающих в мире. Рост населения, разработка природных ресурсов, индустриальное развитие, истощение водных запасов на национальном и региональном уровнях приводит к тому, что водные ресурсы быстро становятся еще более ценным природным ресурсом, чем нефть. На всевозрастающий дефицит воды указывает тот факт, что примерно 300 млн. человек в 26 странах страдают от недостатка воды. По данным П. Уотерс, "можно заметить элементы надвигающегося "глобального водного кризиса" [1, с.4]. Эти процессы заставляют государства развивать международное сотрудничество в области использования и охраны трансграничных водных объектов и их водных ресурсов. В сентябре 2002 г. на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге Европейский Союз (ЕС) официально объявил о начале осуществления Глобальной водной инициативы: "Вода для жизни - здоровье, благополучие, экономическое развитие и безопасность". Совет Европейского Союза полностью одобрил эту инициативу, она пользуется политической поддержкой со стороны Европейской Комиссии и 15 стран - членов ЕС. Политическая поддержка инициативы подкрепляется обязательствами по достижению ключевых целевых показателей, связанных с водой, и ЕС подтверждает обязательства внести свой вклад с тем, чтобы обеспечить: к 2015 г. - сокращение вдвое доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде и адекватной канализации; к 2005 г. - подготовку во всех странах планов интегрированного управления водными ресурсами и планов эффективного использования водных ресурсов. Водная инициатива предполагает подготовку и помощь в подготовке законодательства, связанного с водными ресурсами (включая укрепление системы лицензий на водопользование и разрешений на сброс стоков), поддержку международных конвенций, связанных с управлением водными ресурсами. Между тем в "Водной инициативе", по мнению Калиниченко Т.Г., недостаточно развито международно-правовое регулирование водных отношений [2]. Нет в них ссылок на Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков, принятую в Нью-Йорке в 1997г. [3], являющуюся единственным юридическим инструментом, обеспечивающим комплексную юридическую структуру управления трансграничными водами. К сожалению, многие инициативы, касающиеся международных водных проблем, не предусматривают участие юристов на концептуальных стадиях данных проектов. В связи с этим представляется важным определение основных направлений формирования и развития международного водного права. В советский период пользование пограничными материковыми водами и регулирование их правового режима имело ряд особенностей и требовало специального международного регулирования. Под влиянием такой необходимости в мировой практике постепенно сложилась особая отрасль международного права, получившая наименование речного права [4]. Между тем изменение ситуации в мире, актуализация международных водных проблем привели к расширению предмета международных водных отношений. Международное водное право - это новое направление правового регулирования в системе международного публичного права и международного частного права, которое, по мнению специалистов, уже образует в этой системе самостоятельную отрасль [5]. Различные подходы и доктрины показывают, что в

международном водном праве нет единого, общего для всех регулируемых международными договорами определения объекта международных водных отношений. Понятие международного водного права практически не развито в международном праве. В юридической литературе в основном исследуются вопросы международного речного права [6]. Тем не менее, в отличие от международного речного права международное водное право охватывает более широкий круг правоотношений, связанный с использованием трансграничных водных объектов и их водных ресурсов. В основе разграничения международных водных отношений, прежде всего, лежит категория "интерес", которая может рассматриваться как позиция государства - носителя как публичного интереса, так и частного, юридических и физических лиц. Самостоятельным объектом интереса в международных водных отношениях является международное водное правоотношение, как публично-, так и частноправовое. Водное правоотношение охватывает несколько объектов правовой деятельности и несколько объектов интереса. У международного водного правоотношения существуют юридически значимые объекты правовой деятельности - это международные трансграничные водные объекты и их водные ресурсы, т.е. вода, их наполняемая. При этом каждое из этих понятий находится во взаимосвязи и дифференциации и имеет самостоятельное юридическое значение. В международно-правовой литературе используются различные термины, определяющие международно-правовые объекты водных отношений. В мире насчитывается 263 трансграничных водных бассейна, 1/3 из которых принадлежат более чем двум государствам, а 19 – более чем пяти. По данным ЮНЕСКО, за последние 50 лет из 1831 контакта, связанных с межгосударственным водопользованием, 1228 завершились соглашениями о сотрудничестве, 507 – закончились межгосударственными конфликтами, 37 из которых повлекли за собой применение силы [7, с.58]. В Казахстане только половина ресурсов поверхностных вод формируется на территории Республики, остальной объем – более 44 кубических километра – поступает из сопредельных государств [8]. Охрана пресноводных рек имеет огромное значение для всех государств. В связи с этим Европейская Экономическая Комиссия ООН (ЕЭК) разработала международный имеющий юридическую силу правовой инструмент – Конвенцию об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер, которая была принята в Хельсинки 17 марта 1992 года, к которой Казахстан присоединился в соответствии с Законом РК от 23 октября 2000 года. Согласно конвенции «трансграничные воды» означают любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах; в тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах. Данная конвенция была подписана 22 государствами и Европейским Сообществом, она призывает все государства усилить национальные и международные меры по охране и рациональному использованию трансграничных рек и международных озер. В данной конвенции определяется также понятие «трансграничного воздействия» - это любые значительные вредные последствия, возникающие в результате изменения состояния трансграничных вод, вызываемого деятельностью человека, физический источник, которой расположен полностью или частично в районе, находящемся под юрисдикцией той или иной Стороны, для окружающей среды в районе, находящемся под юрисдикцией другой Стороны. К числу таких последствий для окружающей среды относятся последствия для здоровья и безопасности человека, флоры, фауны, почвы, воздуха, вод, климата, ландшафта, исторических памятников и других материальных объектов или взаимодействие этих факторов; к их числу также относятся последствия для культурного

наследия или социально-экономических условий, возникающие в результате изменения этих факторов. Стороны по Конвенции обязуются принимать все соответствующие меры:

а) для предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения вод, которое оказывает или может оказывать трансграничное воздействие; б) для обеспечения использования трансграничных вод в целях экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами, их сохранения и охраны окружающей среды;

с) для обеспечения использования трансграничных вод разумным и справедливым образом с особым учетом их трансграничного характера при осуществлении деятельности, которая оказывает или может оказывать трансграничное воздействие; д) для обеспечения сохранения и, когда это необходимо, восстановления экосистем.

Прибрежные Стороны по Конвенции принимают на себя обязательство осуществлять сотрудничество на основе равенства и взаимности, путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений с целью выработки согласованной политики, программ и стратегий, охватывающих соответствующие водосборы или их части, для обеспечения и сокращения трансграничного воздействия и с целью охраны окружающей среды трансграничных вод или окружающей среды, находящейся под воздействием таких вод, включая морскую среду. Реализация норм Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер нашла свое отражение в водном законодательстве Республики Казахстан. Постановлением Правительства РК от 21 января 2002 №71 года была утверждена Концепция развития водного сектора экономики и водохозяйственной политики РК до 2010 года. К основным задачам национальной водной политики в сфере международного сотрудничества отнесены переход от заключения межгосударственных договоров на сезонный период к многолетним соглашениям; комплексное решение проблем использования трансграничных вод с учетом потребностей соседних государств в наших ресурсах и транзитного потенциала страны. Постановлением Правительства РК от 8 октября 2007 года № 914 также была утверждена Программа по сохранению и рациональному использованию водных ресурсов, животного мира и развитию сети особо охраняемых природных территорий до 2010 года. Тюлеубекова С.Ш., анализируя двусторонние международные обязательства РК по использованию и охране трансграничных водотоков, отмечает, что соглашения Казахстана с соседними государствами оговаривают ответственность сторон при сверхлимитном заборе воды или сбросе сточных вод, значительно ухудшающем состояние водного объекта. Но в этих соглашениях не предусматриваются вопросы возмещения ущерба, причиненного бездействием какой-либо из сторон (например, не принятием мер по предупреждению и борьбе с паводком; несвоевременным предоставлением соответствующей информации). Следовало бы предусмотреть в соглашениях Казахстана меры ответственности (например, имущественной) за бездействие одной из сторон, приведшее к ущербу на территории другой стороны [9]. Все это позволяет сделать вывод о наличии самостоятельных объектов правового регулирования международных водных отношений, как отношений между государствами, часто с участием международных организаций, юридических и физических лиц по поводу совместных усилий в решении общих задач охраны и использования трансграничных водных объектов и трансграничных водных ресурсов. В связи с развитием международных водных отношений требуется пересмотр традиционных водных отношений, основой которых являлось понятие "трансграничный водный объект", а не трансграничный водный ресурс, заключенный в трансграничных водных объектах, используемый для различных целей и являющийся

материальной ценностью. Учитывая, что основой разграничения публичных и частных отношений является категория "интерес", необходимо рассмотреть объекты водных отношений с позиции категорий "публичный и частный интерес".

Международное водное правоотношение способно иметь несколько объектов правовой деятельности и несколько объектов интереса. У международного водного правоотношения существуют юридически значимые объекты правовой деятельности - это водные объекты и их водные ресурсы, т.е. вода, их наполняемая. При этом каждое находится во взаимосвязи и дифференциации и имеет самостоятельное юридическое значение. Отношения, связанные с эксплуатацией трансграничных водных ресурсов (забором и сбросом воды) путем создания различного рода гидротехнических сооружений, с помощью которых водные ресурсы, находящиеся в водном объекте, из объекта природы становятся объектом хозяйствования, т.е. экономической ценностью, охватываются частноправовым понятием "международное водопользование". Это означает, что отношения международного водопользования из трансграничных водных объектов должны регулироваться международным частным правом. В понятие международного водного права включаются также отношения, которые складываются между субъектами международного водного права по поводу совместных усилий в решении задач охраны и использования трансграничных водных объектов и их водных ресурсов. Субъектами международных водных правоотношений выступают государства и межгосударственные организации, которые являются публично-правовыми. Нередко международные водные правоотношения происходят с участием юридических и физических лиц, а также неправительственных (общественных) организаций. Признание юридических и физических лиц, а также неправительственных организаций в качестве самостоятельных субъектов международных отношений является новой позицией [10] и подчеркивает то, что отношения по поводу трансграничных водных объектов и их водных ресурсов могут рассматриваться с позиции международного частного права. Развитие категории международных водных прав, понятия международного водного оборота и их растущее влияние способны изменить традиционную систему взглядов. Целый ряд международных водных соглашений опирается на принцип закрепления прав юридических, физических лиц и общественных организаций в международном сотрудничестве как независимых от государства субъектов. Граждане и юридические лица могут быть самостоятельными субъектами в международных отношениях, связанных с доступом к информации, участию в оценке воздействия на окружающую среду [11]. Вместе с тем граждане и общественные объединения государств обладают указанными правами в случае ратификации конвенций государством. В статье 4 Конституции Республики Казахстан прямо указано, что на территории РК приоритетное значение имеют лишь те международные договора, которые ратифицированы РК. Большинство ученых признают международное водное право исключительно публичным [12]. Действительно, оно представляет собой совокупность публичных правовых норм, касающихся использования и охраны водных объектов. Вместе с тем использование трансграничных водных ресурсов и их охрана требуют применения норм международного частного права. Следовательно, международное водное право - совокупность публичных и частных правовых норм, регулирующих использование и охрану водных объектов и их водных ресурсов, находящихся на территории двух и более государств. Систему международного водного права образуют правовые доктрины и нормы - определения, принципы, предписания, запреты, процедуры, условия, подлежащие обязательному соблюдению при осуществлении тех или иных видов деятельности и содержащиеся в двусторонних и многосторонних международных соглашениях,

полностью или частично регулирующих межгосударственные и иные международные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования. Помимо обязательных для соблюдения и исполнения правил поведения или норм твердого права, международное водное право рассматривается с учетом рекомендательных норм, которые оказывают регулирующее воздействие на государства [13]. Совокупность водных международно-правовых норм обладает внутренней организацией и структурной упорядоченностью. Помимо распределения норм по юридической силе в структуре международного водного права нормы объединяются в относительно самостоятельные группы по своей предметной характеристике. Все нормы международного водного права и содержащие их соглашения делятся на две группы по предмету правового регулирования. В первую входят нормы, направленные на охрану трансграничных вод, а во вторую - нормы, нацеленные на регулирование экологически вредной деятельности в связи с водопользованием [14]. Обогащается и развивается его нормативно-правовая база. Оно имеет свою систему источников. К ним можно отнести и так называемое мягкое право - совокупность рекомендательных актов международных организаций, форумов, авторитетных конференций и совещаний. Наиболее известна Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., ряда протоколов и приложений к этой Конвенции, участницей которой является Казахстан. Названные международно-правовые акты устанавливают принцип "загрязнитель платит", а загрязнителями как раз могут быть (и зачастую являются) транспортные организации, береговые службы и частные судовладельцы. Международное водное право накопило во второй половине XX в. солидную природоохранную базу. Таким образом, международное водное право развивается в контексте публично-правовых задач, определенных международным экологическим правом (международным правом окружающей среды), опираясь на общие эколого-правовые принципы и задачи. В определенном будущем можно ожидать, что в систему международного водного права вольются и другие отрасли, такие, как международное речное право и международное морское право, стоящие пока относительно изолированно.

Список литературы

1. Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии интегрированного управления водными ресурсами. Международное и национальное водное право и политика. Ташкент, 2001. С. 4.
2. Калиниченко Т.Г. Формирование и развитие международного водного права // Экологическое право, 2005, №6.
3. Вспомогательные материалы для подготовки специалистов высшего и среднего звена в водном хозяйстве центрально-азиатских государств. Выпуск N 4. Ташкент, 2001. С. 31 - 44.
4. См., например: Кейлин А.Д. Актуальные вопросы современного международного морского и речного права // Советский ежегодник международного права - 1962. М., 1963; Кейлин А.Д., Баскин Ю.Я. Международно-правовой режим рек в социалистических странах // Советский ежегодник международного права - 1963. М., 1965; Петко С. Стайнов. Международно-правовое регулирование охраны чистоты международных рек. София, 1964; Клименко Б.М. Международные реки. Изд-во "Международные отношения", 1969; Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. Изд-во "Международные отношения", 1970.

- 5.См.: Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии интегрированного управления водными ресурсами. Международное и национальное водное право и политика. Ташкент, 2001. С. 4; Лазервиц Д.Дж. Развитие международного водного права: закон Международной комиссии права о ненавигационном использовании международных водотоков. Международное и национальное водное право и политика. Ташкент, 2001. С. 67 - 85.
- 6.См.: Гуреев С.А., Тарасова И.Н. Международное речное право. М.: Международные отношения, 1993.
- 7.Елдышев Ю. Удастся ли избежать «водных войн»? // Экология и жизнь, №3, 2003.
- 8.Экологический курьер, 21 февраля 2002 года.
- 9.Тюлеубекова С.Ш. Правовое обеспечение исполнения обязательств Республики Казахстан по экологическим конвенциям. Автореферат кандидатской диссертации. Алматы, 2003. С. 19-20.
- 10.См.: Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. 2-е издание. М., 2001. С. 27 - 28; / Под ред. К.А. Бекашева. М., 1996. С. 114.
- 11.См.: Краснова И.О. Введение в экологическое право // Аграрное и земельное право. 2005. N 3;
- 12.См.: Гуреев С.А., Тарасова И.Н. Международное речное право. М.: Международные отношения, 1993. С. 3; Краснова И.О. Введение в экологическое право // Аграрное и земельное право. 2005. N 3.
- 13.См.: Alexandra Kiss. Introduction to International Environmental Law. Course 1. UNITAR. 1997. P. 6.
- 14.Применительно к международному экологическому праву см.: Краснова И.О. Введение в международное экологическое право // Аграрное и земельное право. 2005. N 3.