

МЕЖДУНАРОДНАЯ ОХРАНА И РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

О. Н. Толочко

*Белорусский государственный университет, ул. Ленинградская, 8,
220030, г. Минск, Беларусь o.tolochko@mail.ru*

Рост населения планеты и связанное с ним увеличение расходования воды, использование ее в промышленном производстве, сброс сточных вод и отходов позволяют рассматривать охрану вод как одну из глобальных проблем человечества. В статье анализируется опыт международного сотрудничества по охране водных ресурсов и предлагаются меры по совершенствованию норм международного и национального права в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: международные водотоки, трансграничные водные ресурсы, международное сотрудничество, правовая охрана, рациональное использование.

INTERNATIONAL PROTECTION AND RATIONAL USE OF WATER RESOURCES

O. N. Tolochko

*Belarusian State University, Leningradskaya st. 8,
220030, Minsk, Belarus, o.tolochko@mail.ru*

The growth of the planet's population and the associated increase in water consumption, its use in industrial production, discharge of wastewater and waste allow us to consider water protection as one of the global problems of humanity. The article analyzes the experience of international cooperation in the protection of water resources and proposes measures to improve the norms of international and national law in this area.

Keywords: international watercourses; transboundary water resources; international cooperation; legal protection; rational use.

Проблемы международной охраны и рационального использования водных ресурсов занимают особое место в ряде вызовов и угроз современности. Рост населения планеты и связанное с ним увеличение расходования воды, использование ее в производстве, сброс сточных вод и отходов позволяют рассматривать охрану вод как одну из глобальных проблем человечества.

Многие регионы планеты испытывают дефицит пресной воды. По данным Всемирной метеорологической организации, в настоящее время 3,6 млрд человек сталкиваются с недостаточным доступом к воде

по крайней мере один месяц в году, и ожидается, что к 2050 г. это число увеличится до более чем 5 млрд. Более 70 % всех стихийных бедствий связаны с водой [1]. Значительный объем воды используется на нужды промышленного производства и сельского хозяйства, а также на водоснабжение населенных пунктов, поэтому с дефицитом питьевой воды может столкнуться любая страна, независимо от количества в ней рек и озер. Все это обуславливает высокую социальную и экономическую значимость правовых исследований, направленных на совершенствование охраны и управления водными ресурсами.

Охрана вод, как и окружающей среды в целом, давно перестала быть внутренним делом государства. Основной идеей международно-правового регулирования в рассматриваемой области является принцип, согласно которому каждое государство должно использовать свои водные ресурсы таким образом, чтобы не нанести ущерб интересам других государств. Прибрежные страны имеют взаимные права и обязанности в использовании их международных водотоков, и каждая имеет право на справедливую часть имеющихся выгод. Трансграничный водный объект рассматривается единая система под общим управлением. Каждое государство имеет право предпринимать действия в отношении любого другого государства бассейна, если это государство оказывает воздействие на водный объект без сотрудничества и разрешения соседей. Государства обязаны обмениваться информацией, сообщать о планируемых мерах, способных оказать значительный ущерб водному ресурсу, справедливо и разумно его использовать и цивилизованно разрешать возникающие международные споры. Данный подход отвечает общим принципам нормам международного права, в силу чего нашел отражение в ряде доктринальных международных документов по правовым проблемам трансграничного использования вод ООН, ЕЭК ООН, Всемирного банка и др.

В 1992 г. была принята Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Республика Беларусь является участницей данной Конвенции с 2003 г.), а в 1997 г. – Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Республика Беларусь в Конвенции не участвует; из государств СНГ Конвенцию ратифицировали Узбекистан в 2007 г. и Казахстан в 2024 г.).

Основной целью Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. является правовое регулирование международного сотрудничества по использованию трансграничных водных ресурсов для ограничения, предотвращения загрязнения, сохранения и восстановления экосистем, а также по экологически обосно-

ванному рациональному управлению, разумному и справедливому использованию водных ресурсов при осуществлении деятельности, которая может оказать трансграничное воздействие на водный объект. В Конвенции содержатся нормы, касающиеся предотвращения загрязнения и охраны трансграничных водотоков, для государств, по территориям которых они протекают. Так, государства взяли на себя обязательства заключать соглашения по вопросам, затрагиваемым в Конвенции, учреждать совместные органы управления трансграничными реками и озерами и др. Рамочный характер Конвенции обуславливает необходимость последующей конкретизации содержащихся в ней норм посредством принятия дополнительных протоколов, разработки рекомендаций и руководств.

В 1999 г. указанная Конвенция была дополнена Протоколом по проблемам воды и здоровья (Республика Беларусь присоединилась к Протоколу в 2009 г.). Имплементация норм Протокола осуществляется при участии созданного на базе РУП «Научно-практический центр гигиены» Национального контактного центра по Протоколу по проблемам воды и здоровья ЕЭК ООН/ВОЗ-Евро к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года. В 2021 г. был утвержден Комплекс мер по реализации обязательств, принятых Республикой Беларусь [2].

В 2003 г. был принят Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды к Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и к Конвенции 1992 года о трансграничном воздействии промышленных аварий. Протокол устанавливает режим гражданской ответственности и незамедлительной компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничного воздействия промышленных аварий на трансграничные воды. Основной принцип, лежащий в основе Протокола, заключается в строгой ответственности операторов опасных видов деятельности за ущерб, причиненный в результате промышленной аварии, вызвавшей трансграничное воздействие. Операторы также обязаны принимать все разумные меры реагирования и покрывать затраты на такие меры реагирования, а также принимать необходимые меры по восстановлению загрязненных трансграничных вод. Гражданская ответственность, согласно Протоколу, имеет финансовые пределы, и операторы, которые могут нести такую ответственность, обязаны позаботиться о достаточном финансовом обеспечении. Государства должны принимать все необходимые законодательные, нормативные и административные меры для осуществления Протокола, включая нормы, касающиеся сферы компетенции их судов, применимое законодательство, финансовое обеспечение, исковую давность и финансовые пределы ответственности, меры реагирования и

право регресса. К настоящему моменту документ в силу не вступил, не набрав достаточного количества ратификаций.

Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. устанавливает базовые принципы межгосударственных отношений в области несудоходного использования международных речных бассейнов и озер. Как отмечал Международный суд ООН в своих решениях по делу Габчикова-Надьмарош и по делу о целлюлозных фабриках на реке Уругвай, указанная Конвенция отражает современное обычное международное право, в связи с чем многие закрепленные в ней нормы обязательны для всех государств, независимо от того, являются ли они ее участниками или нет. Конвенция 1997 г. распространяется как на поверхностные, так и на подземные воды, имеющие гидрологическую связь с бассейном трансграничной реки. Это следует из определения водотока как системы поверхностных и подземных вод, составляющих единое целое. Однако, исходя из данного определения, Конвенцией регулируется использование только водоносных горизонтов, связанных с поверхностными водами речных бассейнов, а ее применение к водоносным горизонтам замкнутого артезианского характера, которые не имеют физической связи с речными бассейнами, не допускается [3, с. 17]. Это существенно ограничивает применение Конвенции к многочисленным международным водоносным горизонтам замкнутого артезианского типа, не имеющих связи с поверхностными водотоками. Для урегулирования отношений, связанных с использованием и охраной подземных водоносных горизонтов, расположенных на территории двух и более государств, Комиссия международного права ООН разработала Проекты статей по праву в области трансграничных водоносных горизонтов [4]. Согласно документу, водопользование должно быть таким, чтобы блага, получаемые в ходе использования водоносного горизонта, накапливались справедливо всеми государствами, расположенными в его пределах, а деятельность по его освоению не наносила трансграничного ущерба.

В настоящее время государства чаще отдают предпочтение двусторонним договорам, нежели ратифицируют универсальные конвенции по тем или иным проблемам международной повестки. Это общая тенденция, которая находит отражение и в сотрудничестве по трансграничному использованию водных ресурсов. Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. вступила в силу спустя 17 лет после ее принятия, и круг ее участников до сих пор не так широк, как можно было бы ожидать. Вместе с тем, Конвенции 1992 г. и 1997 г. формируют принципиальную основу для двусторонних и региональных соглашений по вопросам освоения, сохранения и защиты водных ресурсов трансграничного характера.

В 2014 г. в рамках СНГ был принят Модельный закон о рациональном использовании и охране трансграничных вод (водных объектов). Однако государства-участники этим путем не пошли, и в настоящее время трансграничные водотоки регулируются не национальным законодательством, а международными соглашениями. В рамках ЕАЭС специальные соглашения или иные нормы по исследуемой проблематике пока не принимались.

В Республике Беларусь правовое регулирование использования и охраны водных объектов осуществляется Водным кодексом 2014 г. Вопросы трансграничного использования вод Кодекс непосредственно не регулирует, отсылая к международным договорам (ст. 2).

В соответствии со ст. 61 Водного кодекса, нарушение законодательства об охране и использовании вод влечет административную, уголовную, гражданско-правовую и иную ответственность в соответствии с законодательными актами. Как представляется, необходимо специально урегулировать гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный водному объекту, поскольку применение к такой ситуации общих норм ГК довольно затруднительно и не всегда приводит к социально полезному результату. Так, полное возмещение ущерба, причиненного аварией, может быть несоразмерным вине и неподъемным для субъекта хозяйствования.

Принципы гражданско-правовой ответственности за такого рода деяния или события определены в Протоколе 2003 г. о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, текст которого явился результатом длительной и скрупулезной работы профильных специалистов. Ратификация Протокола Республикой Беларусь на данный момент в повестке не стоит, однако общая направленность гражданско-правового регулирования рассматриваемых инцидентов в нем определена, и с небольшой адаптацией может быть инкорпорирована в национальное законодательство. Представляется целесообразным включить в Водный кодекс ст. 61¹ «Гражданско-правовая ответственность операторов опасных видов деятельности», где будут определены общие правила гражданско-правовой ответственности субъектов хозяйствования и иных лиц, в результате действий или бездействия которых был причинен вред. Необходимо установить обязанность оператора принимать все разумные меры реагирования и покрывать затраты на такие меры, а также принимать необходимые меры по восстановлению загрязненных вод. Целесообразно также определить финансовые пределы гражданско-правовой ответственности, вменить в обязанность оператора иметь финансовое обеспечение

в объеме установленного предела и (или) страхование гражданской ответственности по определенным правилам в установленных размерах. Также необходимо установить подсудность (по месту инцидента, по месту нахождения ответчика или др.), исковую давность, возможность и пределы регрессных требований к юридическим и физическим лицам. Без такой конкретизации реализация гражданско-правовой ответственности за ущерб водным объектам представляется проблематичной.

Таким образом, охрана и рациональное использование водных ресурсов – общая задача, и объединение усилий государств на этом направлении позволит добиться максимально возможных результатов.

Библиографические ссылки

1. State of Global Water Resources 2021 [Электронный ресурс] // World Meteorological Organization. – URL: <https://wmo.int/events/state-of-global-water-resources-2021> (дата обращения 03.03.2025).

2. Комплекс мер по реализации обязательств, принятых Республикой Беларусь по Протоколу по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года, до 2030 года [Электронный ресурс] // РУП «Научно-практический центр гигиены». – URL: https://rspch.by/Docs/complex%20measures_17-03-2021_rus.pdf (дата обращения 03.03.2025).

3. Цыренова Т. Б. О роли Организации Объединенных Наций в формировании международных политических норм и принципов охраны и рационального использования трансграничных водных объектов / Т. Б. Цыренова // Вестн. Бурят. гос. ун-та. Философия. 2010. № 2. С. 28–36.

4. Проекты статей по праву в области трансграничных водоносных горизонтов [Электронный ресурс] // ООН. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/transboundary_aquifers.pdf (дата обращения 03.03.2025).