

УДК 341:340.134

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНОГО
ЗАГРЯЗНЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН****Ильясова М.Т., Асетова Г.Б.***Карагандинский государственный университет имени академика Е.А. Букетова,
Караганда, e-mail: gulnur_asetova@mail.ru*

Статья посвящена проблемам трансграничного загрязнения окружающей природной среды, которые приобрели в настоящее время глобальное значение. Данные экологические проблемы представляют реальную внешнюю угрозу экологической безопасности страны, рассмотрение которых требует безотлагательного решения. Анализируются Положения Базельской Конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Хельсинской Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер, нормы Водного Кодекса Республики Казахстан от 9 июля 2003 года, предусматривающего понятие «трансграничные воды».

Ключевые слова: трансграничное загрязнение, опасные отходы, трансграничные воды, международные реки**THE ISSUE OF LEGAL REGULATION OF TRANSBOUNDARY POLLUTION
OF ENVIRONMENT IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN****Pyasova M.T., Asetova G.B.***Karaganda State University named after the academician E.A. Buketov,
Karaganda, e-mail: gulnur_asetova@mail.ru*

This article deals with the problems of transboundary pollution of environment which currently acquired global significance. These environmental problems pose a real threat to the external environmental security of the country, consideration of which requires an immediate solution. The Provisions of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, Helsinki Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, norms of the Water Code of the Republic of Kazakhstan dated July 9, 2003, providing for the concept of «transboundary waters».

Keywords: transboundary pollution, hazardous waste, transboundary waters, international rivers

В Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004–2015 годы [1, 4] отмечено, что: «К трансграничным экологическим проблемам относятся вопросы вододеления, загрязнения трансграничных водных объектов, атмосферного воздуха и почвы, перемещения опасных технологий, веществ и отходов, разработки приграничных месторождений полезных ископаемых, сохранения уникальных природных комплексов». Трансграничные экологические проблемы представляют реальную внешнюю угрозу экологической безопасности страны, решение которых обеспечивается совместными действиями сопредельных государств в рамках международных договоров. Определенную роль в регулировании трансграничного загрязнения призвано сыграть и национальное законодательство. Однако, как правило, эта роль будет производной от принятия и юридического закрепления соответствующих международных правил.

Целью исследования являются вопросы правового регулирования трансграничного загрязнения окружающей природной среды, анализ международного законодательства, регулирующего вопросы контроля, за трансграничной перевозкой опасных отхо-

дов, правила по декларированию опасных отходов.

Регулирование трансграничного загрязнения нормами международного права, на наш взгляд, требует постановки и решения ряда задач. Во-первых, необходима юридическая квалификация этого явления как правомерного, либо противоправного. В качестве определяющего признака неправомерности трансграничного загрязнения следует считать наличие причиненного ущерба. Теория и практика международного права квалифицируют как противоправное любое существенное причинение ущерба одному государству действиями на территории или под контролем другого государства. Об этом свидетельствуют нормы международного обычного права, современное понимание государственного суверенитета, осуществление которого не должно ущемлять законные права других государств. Применительно к окружающей среде это наиболее четко было выражено в Стокгольмской Декларации (1972 г.), где в соответствии с Принципом 21 отмечено: «Государство имеет в соответствии с уставом ООН и принципами международного права суверенное право использовать его собственные ресурсы в соответствии с его

собственной политикой по окружающей среде и обязанностью гарантировать, что деятельность в пределах его юрисдикции не вызывает ущерба среди других государств или районов, находящихся под его национальной юрисдикцией». О противоправности подобной деятельности свидетельствуют и некоторые решения международных трибуналов. Во-вторых, другой важной проблемой является установление источника трансграничного загрязнения – причинителя трансграничного ущерба. Нормы международного права закрепляют методику и средства идентификации одного или нескольких источников загрязнения, причинивших ущерб. Нарушение такого основополагающего принципа международного права, как принцип непричинения ущерба, влечет за собой международную ответственность причинителя ущерба. Однако установление факта ущерба в результате трансграничного загрязнения и идентификация источника загрязнения не обязательно свидетельствует о прямом умысле причинителя ущерба. Известно, что ущерб окружающей среде может наступить вследствие правомерных действий одного или нескольких государств. В этом случае речь может идти об абсолютной ответственности, особенно если трансграничный ущерб явился следствием правомерного использования так называемых источников повышенной опасности.

Как отмечает профессор Василенко В.А. «...В международном праве не существует общепризнанной правовой нормы, предусматривающей обязанность возмещения любого невинного причиненного вреда. Этот вопрос решается путем заключения специальных соглашений, предусматривающих обязанность возмещения ущерба, причиняемого лишь определенными в них видами источников повышенной опасности» [2, 175]. Из этого следует, что оптимальным путем развития международного права, касающегося ответственности и компенсации в области трансграничного загрязнения, является разработка конвенционных норм. Конвенционное регулирование характерно для международно-правового регулирования трансграничного загрязнения. В ноябре 1979 г. на Европейском совещании на высоком уровне по окружающей среде в Женеве была принята Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. Она явилась первым в международной практике соглашением, предусматривающим комплексное регулирование межгосударственного сотрудничества в области трансграничного загрязнения воздуха и объединяющим большинство промыш-

ленно развитых государств Европы и Северной Америки. Эту Конвенцию трудно оценить однозначно. К числу недостатков этого международного акта следует отнести отсутствие в ней конкретных договоренностей относительно объемов и сроков сокращения трансграничного переноса согласованных загрязнителей.

Проблема трансграничной перевозки опасных отходов одна из проблем быстрого развития промышленности. Количество опасных отходов, производимых в развитых странах, в каждом году колеблется, но продолжает расти. Трансграничная перевозка опасных отходов означает любое перемещение опасных или других отходов из района, находящегося под национальной юрисдикцией одного государства, в район или через район, находящегося юрисдикцией другого государства, либо в район или через район, не находящейся под национальной юрисдикцией какого-либо государства, при условии, что такая перевозка затрагивает по крайней мере два государства.

В связи с большим количеством опасного захоронения отходов в развитых промышленных странах принято законодательство по управлению опасными отходами, которое регулирует полный процесс (от производства опасных отходов до окончательного удаления), чтобы обеспечить экологически обоснованное использование опасных и других отходов. Новые технологические процессы направлены на уменьшение количества производимых отходов. Однако, проблема безопасного использования и удаления опасных отходов в настоящее время остается все еще актуальной. В настоящее время значительно увеличились затраты на использование и безопасное удаление опасных отходов. Эти затраты в совокупности с ограничениями на использование объектов для удаления опасных отходов составляют многих частных производителей экономить материальные средства, необходимые на затраты по безопасному использованию и удалению отходов, путем экспорта опасных отходов в страны с нестабильной экономикой и менее суровыми законами в области охраны окружающей среды. Поэтому большинство трансграничных перевозок опасных отходов имеет место между промышленными странами в соответствии с внутригосударственным правом. В связи с появлением в настоящее время проблемы экспорта опасных отходов и незаконная торговля опасными отходами в развивающихся странах, превратили эти страны «местом свалки отходов».

Состоявшаяся в июне 1992 г. Конференция ООН по окружающей среде и развитию

в Рио-де-Жанейро приняла Декларацию по окружающей среде и развитию – Перечень принципов относительно глобальной окружающей среды и развития. Декларация РИО содержит основные принципы экологически корректного поведения мирового сообщества и государств на современном этапе. С точки зрения ООН и участников конференции, основанная на этих принципах национальная внутренняя и внешняя экологическая политика государства должна способствовать обеспечению национального и международного экологического правопорядка. В Декларации определяются цели, для которых эти принципы провозглашаются. Основные из них – налаживание нового и равноправного сотрудничества в масштабах всего мира путем установления новых уровней сотрудничества между государствами и народами, определение перспектив развития международного права окружающей среды, развитие национального законодательства в области окружающей среды и установление мер, которые могут быть наиболее полезными для поддержания благоприятного состояния окружающей среды и ее восстановления. В соответствии с Принципом 2 Декларации Рио-де-Жанейро подчеркивается, что государство, в соответствии с Уставом ООН и принципами международного права, обладают суверенным правом эксплуатировать свои природные богатства, проводя свою собственную политику в вопросах окружающей среды и развития и несут ответственность за то, чтобы деятельность, находящаяся под их контролем, не наносила ущерба окружающей среде в других странах или районах за пределами национальной юрисдикции. Данный Принцип подтверждает Принцип 21 Стокгольмской Декларации и выражает дальнейшее развитие в отношении окружающей среды. Рио-де-Жанейрскую Декларацию 1992 г. можно определить как основу сотрудничества по вопросам трансграничной перевозки. Успех Декларации Рио-де-Жанейро в создании международного права по охране окружающей среды будет определен тем, как принципы, содержащиеся в ней, будут реализованы государствами и останутся отраженными в государственной практике. Таким образом, обычное право обязывает государства сотрудничать в области охраны окружающей среды и контроля за трансграничным загрязнением.

В 2003 году Казахстан присоединился к Базельской Конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, что позволило установить новые правила по декларированию

опасных отходов предотвратить в последующем их поступление на территорию республики под видом вторичного сырья и продукции. Базельская Конвенция была принята 22 марта 1989 г. 116 государствами, введена в силу 5 мая 1992 г., поставлена из 29 статей и 6 приложений. Главная цель Конвенции состоит в том, чтобы защитить здоровье человека и окружающую среду от неблагоприятного воздействия, которое может быть вызвано производством, трансграничной перевозкой и управлением опасных и других отходов. Стремясь к достижению этой цели, Конвенция устанавливает режим, который базируется на следующих принципах: уменьшение образования опасных отходов до минимума (принцип минимизации опасных отходов); удаление опасных отходов как можно ближе к источнику производства отходов (принцип близости удаления); экспорт опасных отходов запрещен в Антарктиду и в страны, которые запретили импорт опасных отходов национальным законодательством; опасные отходы, которые экспортированы незаконно или легально экспортируемые опасные отходы, которые не могут быть удалены безопасным способом в государстве назначения, должны быть заново импортированы в государство экспорта.

Анализируя Положения данной Конвенции следует отметить, что одно из самых больших противоречий в разработке Базельской Конвенции связано с определением понятия «опасные отходы». Во-первых, вместо принятия одного определения опасных отходов, Конвенция принимает широкий их спектр, поэтому в Конвенции имеются 45 категорий отходов, которые являются опасными. Чтобы их квалифицировать как опасные, эти категории отходов должны выражать одну или более опасных характеристик, таких как огнеопасность, окисление, ядовитость, токсичность. Во-вторых, если отходы считаются опасными в соответствии с национальным законодательством страны экспорта, импорта или транзита, отходы будут рассматриваться как опасные в рамках данной трансграничной перевозки всеми государствами, включенными в процессе перевозки [3, 134].

В 2000 году Казахстан присоединился к Хельсинской Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер (1992 г.), позволяющей сформировать единые правовые подходы к решению проблем рационального использования и охраны трансграничных рек. Данное присоединение было вызвано тем, что Казахстан является одной из вододефицитных стран Евразийского континента.

Из всего объема ресурсов поверхностных вод около половины формируется за пределами республики, треть идет транзитом через Казахстан на территорию соседних государств. В настоящее время в связи с нарастанием трансграничного воздействия на международные реки, наблюдается тенденция сокращения естественных ресурсов поверхностных вод нашей страны. Само определение понятия «международная река» впервые дано в статье 5 Парижского мирного договора от 30 мая 1814 года, согласно которому международная река – это река, протекающая по территории двух и более государств. В юридической литературе по международному праву рек это определение имеет дополнение – «и имеющих выход к морю» [4, 5–6].

Международные реки подразделяются на реки открытые и пограничные. Открытые международные реки – это те, на которых установлена свобода судоходства для торговых судов всех государств мира. Пограничные реки на всем протяжении или в части составляют границу двух государств, и как правило, подчинены пограничному режиму.

В Барселонском статуте 1921 года в статье 1 дано понятие «судоходный водный путь международного значения» – это все естественные судоходные участки водного пути, русло которого разделяют и пересекают различные государства.

Конвенцией об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер (1992) впервые было введено понятие «трансграничные воды». В дальнейшем понятие «трансграничные воды» было дано в статье 15 Водного Кодекса Республики Казахстан от 9 июля 2003 г. Это любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают или пересекают границы между двумя и более государствами или расположены на таких границах. Под водотоком понимается система не только поверхностных, но и подземных вод, образующих единое целое и обычно текущих к одному выходу. Международными являются водотоки, части которых расположены в разных государствах. Режим таких водотоков определяется соглашением государств, с территориями которых они связаны. Каждое такое государство обладает правом на участие в соглашении. Государства обязаны использовать водотоки таким образом, чтобы обеспечить их необходимую охрану. Они обязаны участвовать в охране водотоков на справедливой основе, сотрудничать для достижения этой цели. [5, 139] Трансграничное водопользование является сложным правоотношением, связанным не толь-

ко с условиями и порядком пользования из межгосударственных водоемов, но и с возникновением и прекращением права трансграничного водопользования, объектами и субъектами, установлением прав и обязанностей и другое. Объектом водопользования в республике выступает определенный водный объект и воды источников, а объектом трансграничного водопользования – реки, части которых расположены на территории разных государств. Следовательно, субъектом водопользования трансграничных рек являются государства, по территории которых течет транзитная река.

Права и обязанности данных водопользователей в единстве составляют содержание права водопользования трансграничных рек. Они определяются соглашениями государств, которые, в свою очередь, определяют объем и условия возникновения права пользования трансграничными реками. Основной целью трансграничного водопользования являются соблюдение такого режима использования водных объектов, который обеспечивал бы рациональное комплексное использование вод, их экономное потребление, охрану, улучшение качественного состояния, а также предупреждение вредного воздействия на водные объекты, т.е. предотвращение, ограничение и сокращение загрязнения вод, которое оказывает или может оказать трансграничное воздействие. Согласно ст. 1 Конвенции об охране и использовании трансграничных рек и международных озер 1992 г., трансграничное воздействие означает любые значительные вредные последствия, возникающие в результате изменения состояния трансграничных вод, вызываемые деятельностью человека, физический источник которого 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, ландшафты и исторических памятников или других материальных объектов или взаимодействия этих факторов; к их числу также относятся последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, возникающие в результате изменения этих факторов [6, 141]. С момента присоединения к Конвенции Правительством Республики Казахстан заключен ряд двусторонних соглашений с Российской Федерацией, с Правительством Кыргызской Республики, с Правительством Республики Узбекистан,

с Правительством Китайской Народной Республики. Данные соглашения Казахстана относительно трансграничных вод не оставляют сомнения в том, что на международном уровне Казахстан готов всесторонне сотрудничать с соседями, чтобы обеспечить рациональное использование и охрану этих вод. Казахстан готов нести ответственность за односторонние действия своих водохозяйственных и иных организаций, если такие действия причиняют ущерб соседу. Аналогичные обязательства ложатся на договорных партнеров Казахстана.

В данных соглашениях не учитывается необходимость регулирования международных отношений в области национального использования водосборных площадей трансграничных рек. Известно, например, что если верховья рек находятся в горах, то неосторожная вырубка там лесов и другой растительности может привести к наводнениям, от которых страдают жители низовьев данной реки. Другая ситуация – стороны обладают горными районами, если они нуждаются в воде, могут попытаться ускорить естественное таяние ледников и снежников, применяя их зачернение (такие опыты проводились в горах Тянь-Шаня на китайской стороне). Но если эти меры приведут к бурным паводкам на пограничных реках, то их нельзя рассматривать как внутреннее дело той стороны, которая вызвала паводки. По-видимому, подобные случаи должны заранее обговариваться в двусторонних соглашениях стран, касающихся рационального исполнения и охраны трансграничных рек. Международному праву известна проблема регулирования водных отношений в комплексе как единство водных ресурсов, составляющих весь бассейн трансграничных рек, включая притоки и не только их, но и водосборные площади. Об этом прямо записано в так называемых «Хельсинских правилах», принятых Ассоциацией международного права в 1994 г. Тексты соглашений содержат указание на «деятельность» одной стороны, которая приводит к ущербу и убыткам у соседа. При этом, однако, упускаются варианты неоправданной бездеятельности, которые могут привести к отрицательным последствиям. Надо полагать, что такое упущение есть пробел соответствующих соглашений. Но неправильная деятельность (или бездеятельность) организаций, ответственных за эксплуатацию сооружений, – эта лишь одна сторона дела. Вредные последствия могут иметь место независимо от эксплуатации сооружений, прежде всего в результате несвоевременной передачи важной водохозяйственной информации. Соглашения предусматрива-

ют обязанность сторон обмениваться такой информацией, но ничего не говорят об ответственности той стороны, из-за медлительности (в предоставлении информации) которой был нанесен ущерб другой стороне. Надо полагать, что какие-то санкции были бы уместны и в этих случаях. Более того, если какая-то сторона систематически не предоставляет другой стороне необходимую информацию – пусть даже это не приводит к убыткам и потерям, такая беспечность должна влечь за собой определенные санкции в отношении неисправной стороны. Если поддерживать эту точку зрения, то надо признать необходимым заключение специальных соглашений (или составление особых протоколов), которые определяли бы предметность, объем, сроки и порядок обмена водохозяйственной информацией между договорными партнерами.

Резюмируя, следует отметить, что в соответствии со ст. 143 Водного Кодекса Республики Казахстан механизм межгосударственного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод предусматривает восстановление экологических систем, нарушенных трансграничным воздействием, совместное финансовое и техническое участие в управлении, регулировании и охране трансграничных вод, сотрудничество с сопредельными странами в области унификации нормативно-правовой базы, создания единых систем мониторинга, разработки и реализации совместных программ охраны и восстановления трансграничных вод и связанных с ними экологических систем, привлечение для этих целей средств международных организаций, создание при необходимости межгосударственного органа по управлению трансграничными водами для совместной реализации межгосударственных и межправительственных соглашений в области использования и охраны трансграничных вод, ратифицированных Республикой Казахстан, проведение совместных научно-технических исследований по решению водных проблем и др. [7, 12]. Экологическая основа международного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод должна предусматривать компенсационную ответственность за ущерб, нанесенный виновной стороной, в результате трансграничного воздействия. В Водном Кодексе Республики Казахстан нашли юридическое закрепление новые, более высокие требования к организации и ведению современного водного хозяйства, рациональному, более экономному использованию и строжайшей охране имеющихся у нас водных ресурсов. В связи с тем, что в настоящее время Республика Казахстан

является суверенным государством, возникла необходимость включения в кодекс специальных положений о регулировании пользования водоемами, расположенными на территории нескольких государств, и пограничными водами. Эти положения нашли свое отражение в Водном Кодексе Республики Казахстан.

На основании вышеизложенного, на наш взгляд, следует, что наиболее эффективным средством правового регулирования трансграничного загрязнения являются превентивные меры, т.е. юридические меры предупреждения такого загрязнения. Превентивные меры являются наиболее целесообразными и играют все большую роль в охране окружающей среды как средствами национального, так международного права. Таким образом, уже сегодня существует система международных норм, регулирующих различные виды трансграничного загрязнения. Однако, в целом совокупность действующих норм не полностью удовлетворяет современные экологические требования, современный уровень науки, международного сотрудничества. На наш взгляд, дальнейшее развитие международно-правового регулирования трансграничного загрязнения должно идти по пути детализации и конкретизации норм, закрепленных в международных договорах, Конвенциях. Для успешного решения задачи борьбы с трансграничным загрязнением необходимо сочетание ряда факторов как объективного, так и субъективного характеров (ограничение вооружений, взаимное доверие и сотрудничество в отношениях государств). В целях предупреждения ликвида-

ции экологических угроз трансграничного характера необходимо решить трансграничные водные проблемы путем продвижения инициатив Казахстана по присоединению центрально-азиатских государств к Хельсинской Конвенции, так как не все страны центрально-азиатского региона присоединились с Хельсинской Конвенции и поэтому не приняли меры по обеспечению использования стока трансграничных вод разумным и справедливым образом, предупреждению возможного трансграничного воздействия утечки опасных веществ, выполнению принципа «загрязнитель платит». Особую роль в этом должны сыграть ученые-юристы посредством глубокого теоретического исследования проблемы трансграничного загрязнения, разработки комплекса правовых средств и механизмов его ограничения, выработки практических рекомендаций.

Список литературы

1. Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004–2015 годы // adilet.zan.kz/rus/docs/U030001241.
2. Василенко В.А. Ответственность государств за международное правонарушение. – Киев, 1996. – 244 с.
3. Сарсенбаев Д.М. Международное эколого-правовое сотрудничество: Учебник. – Алматы: Данекер, 2001. – 250 с.
4. Сборник документов по Международному праву. Том 4 под общей редакцией Идрисова Е.А. – Алматы, 1995. – 321 с.
5. Гурьев С.А., Тарасова Н.И. Международное речное право. – М.: Международные отношения, 1993. – 265 с.
6. Гурьев С.А., Тарасова Н.И. Международное речное право. – М.: Международные отношения, 1993. – 265 с.
7. Водный Кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 г. // adilet.zan.kz/rus/docs/U05000675.