

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ НА ТРАНСГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Т.В. Антюфеева, e-mail: atv-08@mail.ru

Алтайский государственный университет, г. Барнаул, Россия

А.Б. Мырзагалиева, e-mail: anara_vkgu@mail.ru

Международный университет Астаны, г. Астана, Казахстан

Т.Н. Самарханов, e-mail: talant.68@mail.ru

Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, г. Астана, Казахстан

Аннотация. Природные ресурсы являются частью естественной экологической системы, которая имеет пространственно-территориальные границы, несовпадающие с границами государств. Особый статус имеют трансграничные (разделяемые) природные ресурсы, так как расположены на территории двух и более государств (водные объекты, месторождения полезных ископаемых и др.). Одним из механизмов регулирования использования и охраны природных ресурсов на трансграничных территориях является двустороннее и многостороннее международное сотрудничество. Российская Федерация имеет определенный опыт управления отдельными природными ресурсами на трансграничных территориях. Проведен анализ международных соглашений Российской Федерации в сфере использования и охраны природных ресурсов на трансграничных территориях.

Ключевые слова: Разделяемые природные ресурсы, трансграничные природные ресурсы (трансграничные (разделяемые) природные ресурсы), приграничные территории, трансграничные территории, трансграничный регион, управление природопользованием (механизмы управления трансграничными (разделяемыми) природными ресурсами), экологические проблемы, трансграничное сотрудничество, международное сотрудничество, международные соглашения, правовое регулирование природопользования.

LEGAL ASPECTS OF NATURAL RESOURCE MANAGEMENT IN TRANSBOUNDARY TERRITORIES

T.V. Antiufeeva, e-mail: atv-08@mail.ru

Altai State University, Barnaul, Russia

Abstract: Abstract: Natural resources are part of the natural ecological system, which have spatial and territorial boundaries that do not coincide with the borders of states. Transboundary (shared) natural resources have a special status, since as they are located in the territory of two or more states (water bodies, mineral deposits, etc). One of the mechanisms for regulating the use and protection of the natural resources in transboundary territories is the bilateral and multilateral international cooperation. The Russian Federation has accumulated experience in the management of individual natural resources in transboundary territories. The authors examine the international agreements of the Russian Federation in the field of natural resources use and protection in transboundary territories.

Keywords: Shared natural resources, transboundary natural resources, border areas, cross-border territories, cross-border region, environmental management, environmental problems, cross-border cooperation, international cooperation, international agreements, legal regulation of environmental management.

Введение

Развитие каждого государства зависит от ряда факторов, в том числе от природно-ресурсного потенциала территории. Неравномерность распределения природных ресурсов на территории государств, а также условия нарастающих темпов их использования приводит к формированию региональных и межнациональных конфликтов.

Природные ресурсы являются частью естественной экологической системы, которая имеет пространственно-территориальные границы, которые, в свою очередь, не совпадают с границами государств. Особое внимание всегда уделялось природным ресурсам, которые одновременно расположены на территории двух и более государств (водные объекты, месторождения полезных ископаемых и др.), так как их использование и охрана затрагивает интересы нескольких субъектов международного экологического права. Одним из механизмов управления и охраны природных ресурсов является двустороннее и многостороннее международное сотрудничество.

Цель и методы исследования

Целью исследования является определение понятия трансграничные (разделяемые) природные ресурсы и выявление механизмов их управления.

Общетеоретической и методологической основой исследования послужили труды в сфере международного экологического права и регулирования природопользования на трансграничных территориях П.Я. Бакланова [2], Д.С. Боклан [3], Б.А. Краснояровой [4] и ряда других авторов.

Нормативно-правовую базу исследования составили международные Конвенции (Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и др.), двусторонние Соглашения (Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области охраны окружающей среды, Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов и др.), Конституция Российской Федерации, Федеральные законы и др.

Методологическую основу исследования составляют современные общенаучные методы познания, а также специфические частноправовые методы – системный, формально-юридический, сравнительно-правовой.

Разделяемые или трансграничные природные ресурсы

Каждая территория имеет возможность развития благодаря совокупности ряда факторов, одним из которых является наличие природных ресурсов. Законодательство Российской Федерации определяет понятие природных ресурсов. К примеру, в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» говорится, что «природные ресурсы – компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность» [13].

Существует несколько подходов к классификации природных ресурсов. Например, А.И. Костин классифицирует природные ресурсы по трем типам [10]:

- 1) природные объекты и ресурсы, которые сосредоточены на территории одной страны (национально-территориальные ресурсы);
- 2) ресурсы, которые выходят за пределы границ отдельных государств (разделяемые природные ресурсы);
- 3) ресурсы, которые являются частью общего мирового наследия (экстерриториальные ресурсы).

Правовые режимы регулирования природными ресурсами, которые установлены на территории государств, определяют характер их использования и охраны. основополагающие принципы рационального использования природных ресурсов в Российской Федерации отражены п. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации, где говорится, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» [8].

Распространение природных ресурсов зависит от совокупности природных факторов и их местоположение (местообитание) имеет индивидуальные пространственно-территориальные границы, которые не совпадают с границами государств.

Проблема регулирования природных ресурсов, расположенных в пределах двух и более государств, существует длительное время, также она актуальна и для Российской Федерации.

В научной литературе даются определения ресурсам, расположенным в пределах двух и более государств. К примеру, М.А. Косарева определяет такие ресурсы как трансграничные. По её мнению, трансграничные природные ресурсы – это единый природный ресурс, местоположение (местообитание) которого охватывает территории с различными национальными и (или) международными правовыми режимами нескольких государств, ответственных за его рациональное использование и сохранение [9]. Данное пояснение частично согласуется с определением А.И. Костина о разделяемых природных ресурсах, которые, согласно его трактовке, выходят за пределы границ отдельных государств [10].

Трансграничные природные ресурсы нужно отличать от других видов международных ресурсов, например, от ресурсов, составляющих общее наследие человечества (воды Мирового океана). На наш взгляд, в состав трансграничных природных ресурсов можно включать следующие объекты международно-правового регулирования:

- трансграничные водные ресурсы;
- трансграничные месторождения полезных ископаемых;
- мигрирующие животные;
- трансграничные экосистемы (лесные экосистемы, особо охраняемые природные территории и др.).

По мнению М.А. Косыревой [9], происхождение суверенных прав государств на трансграничные природные ресурсы связано с теми правами на природные ресурсы, которые имеет государство в рамках определенной территории. Однако само осуществление этих прав требует наличия сотрудничества и соглашения государств по использованию и сохранению с другими заинтересованными субъектами, которые имеют аналогичные права по отношению к этим ресурсам. Распределение и осуществление прав на трансграничные природные ресурсы носит согласительный характер и устанавливается заинтересованными субъектами.

Механизмы управления природными ресурсами на трансграничных территориях

В результате использования трансграничных природных ресурсов формируются особые системы природопользования. Формирование таких региональных систем природопользования происходит под воздействием природных факторов, правового режима и уровня, структуры и особенностей экономического развития территории.

Исследование особенностей функционирования региональных систем природопользования, формирующихся в условиях трансграничных территорий, является необходимым для разработки стратегии сбалансированного (устойчивого) развития региона.

Понятие «трансграничная территория» является основой для развития в пределах такой территории систем природопользования. К примеру, К.В. Леконцева [11] считает, что понятие «трансграничный регион» – это социально-экономическая система, охватывающая часть территорий двух или нескольких соседних стран, характеризующаяся общностью определенных элементов и сформированная в результате взаимодействия приграничных регионов соседних стран, местоположение (местообитание) которых охватывает территории с различными национальными и (или) международными правовыми режимами нескольких государств, ответственных за рациональное использование и сохранение природных ресурсов.

В основе сотрудничества государств в сфере использования трансграничных природных ресурсов лежит принцип международного права окружающей среды о непричинении ущерба. Принцип равноправного и добросовестного сотрудничества всех заинтересованных сторон предопределяет установление эффективного международно-правового режима трансграничных ресурсов. Кроме того, в процессе управления трансграничными природными ресурсами осуществляются принцип устойчивого развития, принцип справедливости, принцип целостного, или экосистемного подхода (включая

принципы комплексного и интегрированного управления), принцип рационального использования, принцип предосторожности [12].

Управление трансграничными природными ресурсами основывается на рассмотрении их как единого целостного объекта, вне зависимости от того, насколько тесно установлено сотрудничество. Передача прав одному или нескольким государствам по управлению трансграничными природными ресурсами, по мнению М.А. Косаревой [9], возможна в связи с особыми обстоятельствами по решению самих заинтересованных государств. Таким обстоятельством может быть существование рациональной необходимости доверить управление одному или нескольким государствам (которые несут большую ответственность, чем другие, за сохранение и содержание ресурсов), как например, в отношении анадромных видов рыб или перелетных птиц.

Вопросами управления природопользованием на трансграничных территориях занимались многие исследователи. К примеру, Е.Я. Власова, М.А. Гавриловская, К.Н. Бардук выявили перечень особенностей организации природопользования сопредельных территорий [5]:

- 1) общность природных ресурсов и объектов, природных условий, имеющих общепланетарное (глобальное) распределение, значение;
- 2) неравномерность их размещения (территориальные привязки) и разная степень насыщенности ими отдельных регионов, стран, экосистем;
- 3) трансграничность природных условий, ресурсов, объектов, видов и форм проявления, охват ими многих территорий;
- 4) трансграничный перенос, перемещение как самих ресурсов, так и последствий их использования в виде выбросов в атмосферу, сбросов в водные объекты, складирования и захоронения отходов в геологической, водной среде и даже в космическом пространстве;
- 5) потребность в них во времени и пространстве;
- 6) неразрешенность вопросов регулирования их использования в межгосударственном, межрегиональном и локальном аспектах даже в пределах отдельно взятой страны, территориальной единицы, объединения хозяйствующих субъектов.

Данные особенности необходимо учитывать при разработке дву- и многосторонних соглашений между странами в сфере использования и охраны трансграничных природных ресурсов.

Международное сотрудничество как механизм регулирования трансграничного природопользования

Международные соглашения, регулирующие права и обязанности государств по использованию и охране природных ресурсов на трансграничных территориях, являются основным современным механизмом управления.

С точки зрения правового регулирования, в последние десятилетия возникла практика заключения рамочных договоров, определяющих общие принципы и нормы взаимоотношений государств в отношении трансграничных (разделяемых) ресурсов, конкретизация которых осуществляется путем принятия дополнительных протоколов по специальным вопросам сотрудничества или соглашений по конкретным природным объектам.

Аспектам правового регулирования трансграничного природопользования посвящено значительное число документов, большая часть которых регулирует использование и охрану трансграничных водных ресурсов.

К категории рамочных договоров, регулирующих использование трансграничных водных ресурсов, относится, например, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер [7]. Данная конвенция посвящена международному сотрудничеству в вопросах охраны вод от загрязнения. Конвенция рекомендует, чтобы в договоренностях прибрежных государств присутствовали положения об учреждении совместных органов, наделенных управленческими функциями в области непосредственной практической организации водопользования, включая обязанности системного информирования.

Российская Федерация как субъект международного права и как государство, имеющее большую по протяженности государственную границу, принимает активное участие в осуществлении правового регулирования проблем природопользования на трансграничных территориях.

Трансграничное сотрудничество в области охраны окружающей среды и рационального природопользования – важнейшая составляющая национальной экологической политики Российской Федерации. Международное сотрудничество в данном контексте ведется по трем направлениям:

- 1) разработка и заключение международных документов;
- 2) участие в деятельности международных организаций;
- 3) международное научно-техническое сотрудничество.

Российская Федерация с большинством пограничных государств имеет соглашения, способствующие решению проблем трансграничного природопользования (табл.).

Таблица – Некоторые международные соглашения Российской Федерации в сфере использования и охраны природных ресурсов на трансграничных территориях

Стороны, подписавшие соглашение	Наименование соглашения	Дата подписания	Природный ресурс, экосистема
Российская Федерация и Республика Беларусь	Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области охраны окружающей среды	05.07.1994.	Пограничные экосистемы
	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь по охране и рациональному использованию трансграничных водных объектов	25.10.2002	Трансграничные реки: Неман, Днепр, Западная Двина
	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о создании трансграничной особо охраняемой природной территории «Заповедное Поозерье»	30.09.2017	Пограничные экосистемы (трансграничный биосферный резерват «Заповедное Поозерье»)
	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области	22.12.2004	Пограничные экосистемы (трансграничный биосферный резерват «Большой Алтай»)

	охраны окружающей среды		
Российская Федерация и Республика Казахстан	Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов	07.09.2010	Трансграничные реки: Большой Узень, Малый Узень, Иртыш, Урал, Тобол, Ишим, Волга (восточные части дельты)
	Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации по профилактике и тушению лесных и степных пожаров на приграничных территориях	02.06.2012	Пограничные лесные экосистемы
	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан по сохранению экосистемы бассейна трансграничной реки Урал	03.08.2017	Экосистемы бассейна трансграничной реки Урал

Международное сотрудничество Российской Федерации в сфере регулирования трансграничного природопользования реализуется путем создания, согласно соглашениям, рабочих групп. Российская Федерация участвует в международных программах и проектах, проводит международные мероприятия.

По мнению О.Ю. Дубровиной, в связи с распадом СССР ряд экологических проблем, которые раньше были внутригосударственными, приобрели статус международных, а отдельные из них – получили статус трансграничных [6].

В настоящее время международное трансграничное сотрудничество Российской Федерации осуществляется по следующим направлениям:

1) изучение, воспроизводство, использование минерально-сырьевых ресурсов (например, трансграничные бассейны подземных вод);

2) взаимодействие по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан по сохранению экосистемы бассейна трансграничной реки Урал и др.);

3) охрана, защита, воспроизводство и рациональное использование трансграничных лесных экосистем (Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации по профилактике и тушению лесных и степных пожаров на приграничных территориях и др.);

4) охрана окружающей среды, сохранение биологического разнообразия путем формирования трансграничных систем особо охраняемых природных территорий (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики

Беларусь о создании трансграничной особо охраняемой природной территории «Заповедное Поозерье» и др.).

Современное трансграничное сотрудничество в сфере природопользования и охраны окружающей среды – это совместные действия, направленные на развитие отношений между регионами государств или властями в рамках юрисдикции двух или более государств, подразумевающие заключение и реализацию соглашений в сфере природопользования и охраны окружающей среды в трансграничных регионах.

Заключение

Таким образом, трансграничные (разделяемые) природные ресурсы – это природные ресурсы, местоположение (местообитание) которых охватывает территории с различными национальными и (или) международными правовыми режимами нескольких государств, ответственных за их рациональное использование и сохранение.

Правовое регулирование природопользования на трансграничных территориях осуществляется путем реализации международных соглашений. В последние десятилетия возникла практика заключения рамочных договоров, определяющих общие принципы и нормы взаимоотношений государств в отношении трансграничных (разделяемых) ресурсов, конкретизация которых осуществляется путем принятия дополнительных протоколов по специальным вопросам сотрудничества или соглашений по конкретным природным объектам.

Список литературы и источников

1. Абанина, Е.Н. Экологическая политика Евразийских государств на пути перехода к устойчивому развитию / Е.Н. Абанина // Право. Законодательство. Личность, 2016, № 1 (22). – С. 167 – 174 с.
2. Бакланов, П.Я. Трансграничные территории: проблемы устойчивого природопользования / П.Я. Бакланов, С.С. Ганзей. – Владивосток: Дальнаука, 2008. – 216 с.
3. Боклан, Д.С. Международно-правовой режим охраны разделяемых водных ресурсов в контексте Евразийской экономической интеграции / Правозащитник [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravozashitnik.net/ru>. – Заглавие с экрана. (дата обращения: 12.09.2019).
4. Винокуров, Ю.И. Институциональное партнерство в трансграничном бассейне реки Иртыш / Ю.И. Винокуров, Б.А. Красноярова, Г.Я. Барышников, О.Н. Барышникова, С.Н. Шарабарина, Т.В. Антюфеева // Известия Алтайского краевого отделения Русского географического общества. Вып. 1 (48) / отв. ред. д.г.н., проф. Ю.И. Винокуров – Барнаул: Изд-во: АлтГТУ, 2018. – С. 17 – 23.
5. Власова, Е.Я. Трансграничное природопользование: пространственный и экосистемный подходы к исследованию (на примере ПХК Свердловской области) / Е.Я. Власова, М.А. Гавриловская, К.Н. Бардук // Известия Уральского государственного экономического университета, 2006. – № 3 (15). – С. 161 – 169
6. Дубровина, О.Ю. Политико-правовое регулирование трансграничного сотрудничества: основные понятия и общие принципы / О.Ю. Дубровина // Власть, 2018, № 6. – С. 84 – 89
7. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, 2003 г. / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1900921> - Заглавие с экрана. (дата обращения: 12.09.2019).
8. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г. / Гарант: информационно-правовой портал [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/10103000>. – Заглавие с экрана. (дата обращения: 12.09.2019).
9. Косарева, М.А. Трансграничные природные ресурсы в международном праве: понятие, статус, режим / М. А. Косарева. – М., 2008. – 24 с.
10. Костин, А.И. Экополитология и глобалистика / А.И. Костин, М.: Аспект Пресс, 2005. – 85 с.

11. Леконцева, К.В. Трансграничный регион: концептуализация понятия / К.В. Леконцева // Аспирант, 2013, № 1 (13). – С. 40 – 44.
12. Михеева, А.С. Институциональные механизмы регулирования природопользования на трансграничных территориях / А.С. Михеева, А.К. Тулохонов, А.Б. Птицын, Г.Ц. Цыбекмитова // Социально-экономические и экологические проблемы и перспективы международного сотрудничества России – Китая – Монголии: Материалы конференции, г. Чита, 21-23 ноября 2012 г. – С. 52 – 50.
13. Об охране окружающей среды, Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ / Консультант плюс: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document> - Заглавие с экрана. (дата обращения: 12.09.2019).