

различных аспектов местного управления в отдельных штатах не одинакова, поэтому выделяются две группы штатов.

В большинстве стран мира (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) получила распространение континентальная модель. Основные элементы континентальной судебной модели, ее элементы и особенности правовой формы ее существования в значительной мере были апробированы в течение длительного периода эволюции Римского античного государства [9].

Континентальная модель напоминает иерархическую пирамиду, где наблюдается определенная подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим. В частности, в Италии подобная иерархическая подчиненность выражается в соответствии с Законом об устройстве местных автономий области, где определены задачи и основные направления планирования и развития входящих в них территорий, распределяют между ними средства, поступающие от центральной власти [10]. Таким образом, для этой модели характерно прямое государственное управление на местах. В рамках континентальной системы представительные органы порой создаются лишь в административно-территориальных единицах, признанных законодателем в качестве территориальных коллективов. В отдельных подразделениях, таким образом, представительные органы вообще могут отсутствовать (например, в округах и кантонах Франции). Не формируются представительные органы и в германских округах, польских воеводствах.

Таким образом, англосаксонская модель предполагает формирование судебной организации снизу, от гражданской инициативы населения, а вторая, континентальная строит муниципалитет сверху, под началом и контролем государства. Однако нужно заметить, что в странах с развитой демократией различия между двумя рассмотренными выше моделями не носят принципиального характера, и можно говорить об их определенном сближении (особенно с учетом судебных реформ во Франции и Великобри-

тании, проведенных в 80-х годах). Функционирование обеих моделей строится на многих сходных принципах, свойственных современному демократическому государству.

В рамках данной статьи мы можем заключить, что нам необходимо отобрать лучшие институциональные модели, наиболее подходящие для современного периода, т.к. это является необходимым условием становления гражданского (цивилизованного) общества в России.

Литература

1. Федеральный закон от 17.12.1998 N 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 11.11.1998).
2. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: в 2-х ч. Ч. 2. – М.; Л., 1928.
3. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. – СПб., 1913.
4. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 9. – СПб., 1904. – С. 25.
5. Штейн Л. Учение об управлении. – СПб., 1874. – С. 15-16.
6. Уваров А.А. Мировые судьи в России. – М.: НОРМА, 2005. – С. 33.
7. Козлова Н.Ю. Институты самоуправления в Англии // Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995. С. 81 – 103; 159 – 179.
8. Государственное право буржуазных и освободившихся стран. М., 1986. – С. 418.
9. Автономов А.С. У истоков гражданского общества и мировых судей. – М., 2002 (первое издание – 1998 г.).
10. Мировые судьи в зарубежных странах (информационный обзор) / под ред. Н.П. Медведева. – М.: Юридическая литература, 1994 – С.6.

Бакштановская Ольга Александровна, мировой судья, соискатель кафедры философии Бурятского государственного университета, г. Иркутск.

Сандакова Людмила Гармаевна, доктор философских наук, профессор кафедры философии Бурятского государственного университета, г. Улан-Удэ, e-mail: bsu.philos@mail.ru.

Bakshtanovskaya Olga Aleksandrovna, world judge, competitor, department of philosophy, Buryat State University, Irkutsk.

Sandakova Ludmila Garmayevna, doctor of philosophical science, professor, department of philosophy, Buryat State University, Ulan-Ude, e-mail: bsu.philos@mail.ru.

В статье рассматривается роль Организации Объединенных Наций в формировании международных политических основ охраны и использования трансграничных водных объектов.

Ключевые слова: охрана и использование трансграничных водных объектов; международное сотрудничество; политические основы.

T.B. Tsyrenova

RUSSIAN FEDERATION AND MONGOLIAN INTERNATIONAL POLITICAL BASES IN THE FIELD OF TRANSBOUNDARY WATER OBJECTS PROTECTION AND USE

The article is devoted to the analyze of United Nations Organization role in the forming of international political bases of transboundary water objects use and protection.

Key words: protection and use of transboundary water objects; international interaction; political bases.

Начиная с 1972 г. все большую роль в международном регулировании вопросов охраны и использования трансграничных водотоков играет система Организации Объединенных Наций. В этот период была создана специальная Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). Ее основное назначение заключалось в руководстве и координации действий в области охраны окружающей среды. Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 2997 (XXVII) от 15 декабря 1972 г. была принята организационная структура программы во главе с Советом управляющих, состоящим из представителей 58 стран, в том числе Российской Федерации и Монголии, и определены ее основные функции [1]. В ее полномочия входят разработка глобальной экологической программы, содействие реализации природоохранных, в том числе и водоохранных мероприятий в рамках системы ООН.

В 1972 г. Конференция ООН по проблемам окружающей среды в Стокгольме приняла «Декларацию Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей среды» [2]. В ней было провозглашено, что «сохранение и улучшение качества окружающей человека среды является важной проблемой, влияющей на благосостояние народов и экономическое развитие всех стран мира, что является выражением воли народов всего мира и долгом правительств всех стран» [2]. В Декларации было обозначено 26 принципов, в которых подчеркивалась необходимость сохранения природных ресурсов земли, включая водные, «на благо нынешних и будущих поколений путем тщательного планирования и управления по мере необходимости» [2]. Для обеспечения этого «государства должны выработать единый и скоординированный подход к планированию своего развития» [2].

В 1992 г. в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция ООН по окружающей среде и разви-

тию, на которой были приняты «Повестка дня на XXI век» [2] и «Декларация по окружающей среде и развитию» [3], содержащие цели и принципы устойчивого развития. На ней были заложены основы нового глобального партнерства на принципах «неделимости вопросов окружающей среды и процесса развития» [4].

В «Повестке дня на XXI век» был сформулирован блок социальных и экономических вопросов, в числе которых рассматривались вопросы сохранения и рационального использования природных, в том числе и водных, ресурсов в целях развития человечества [5].

В «Декларации по окружающей среде и развитию» были определены принципы межгосударственного сотрудничества «в духе глобального партнерства в целях сохранения, защиты и восстановления здорового состояния и целостности экосистемы Земли» [6], для осуществления которого на национальном уровне «государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды» [4]. Вместе с тем данный документ не является юридически обязательным для всех государств. Он лишь демонстрирует, что участвовавшие в конференции ООН «стороны не собираются устанавливать юридически обязательных обязательств, а лишь хотят декларировать определенные чаяния» [4].

Государства-участники конференции приняли решение о создании новой формы партнерских отношений в области охраны окружающей среды, основным лейтмотивом которой является устойчивое развитие.

Учитывая тот факт, что происходило «усиление роли и активизация деятельности системы Организации Объединенных Наций в области охраны окружающей среды», значительная роль в организации «содействия международному сотрудничеству в области окружающей среды» и «дальнейшему развитию соответствующего международного права» была отведена Программе ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

Для оформления правового статуса, роли и мандата Программы в 1997 г. на 19-й сессии Совета управляющих ЮНЕП была принята Найробийская декларация, посвященная Программе ООН по окружающей среде. Она определила роль данной Программы как «ведущего глобального природоохранного органа, определяющего экологическую повестку дня, содействующего согласованному осуществлению экологического компонента устойчивого развития в рамках системы ООН и являющегося авторитетным защитником интересов глобальной окружающей среды» [7].

В соответствии с принятой «Повесткой дня на XXI век» резолюцией 47/190 Генеральной Ассамблеи ООН было вынесено решение о расширении полномочий Программы по окружающей среде, что во многом способствовало принятию в 1992 г. Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Конвенция является официальным международным многосторонним договором «с участием большого числа сторон» и открытым «для участия международного сообщества в целом или большого числа сторон». Данная Конвенция ЕЭК ООН подписана, в том числе, и Российской Федерацией.

Принятая в 1992 г. Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер подчеркнула и усилила экологическую составляющую межгосударственного регулирования в области водных отношений. Ее акты установили принцип «загрязнитель платит», а загрязнителями как раз могут быть (и зачастую являются) транспортные организации, береговые службы и частные судовладельцы. Она нацелена на установление общих подходов и правовых механизмов по охране трансграничных рек и озер от загрязнения. В качестве экологической составляющей правового регулирования водных отношений рассматривалась обязанность сторон по введению нормативов качества вод, по предупреждению и снижению трансграничного воздействия, охране и восстановлению водных экосистем, включая земли водосборного бассейна, животный мир и лесные экосистемы. Несмотря на то, что вопросы наводнений в Конвенции по трансграничным водам подробно не рассмотрены, многие из ее положений весьма важны для управления процессами наводнений. Данная конвенция обязывает стороны предотвращать, контролировать и снижать трансграничное воздействие, в том числе связанное с наводнениями и такими проводимыми в одностороннем порядке мероприя-

тиями по защите от наводнений, как строительство дамб. В ней находят отражение важные принципы водных отношений, до этого действующие как международный обычай. В ее основу были положены принципы обязательного использования водных ресурсов трансграничных водотоков сопредельными государствами экологически благоприятным и рациональным образом и равного и разумного использования, предосторожности и компенсации причиненного вреда [8].

В последние годы характер использования рек государствами под влиянием развития производства сильно изменился, и судоходство уже не является определяющим видом использования международных рек.

Во многих случаях определяющим для государств является несудоходное, а промышленное, сельскохозяйственное и иное подобное использование вод международных рек. Такие фундаментальные основы и процедурные правила международного водного права бассейнового принципа были определены в Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. – рамочном международном механизме, определяющем основные права и обязанности стран одного речного бассейна. Принятая решением Генеральной Ассамблеи ООН от 21 мая 1997 г. конвенция была поддержана 104 государствами. По сфере своего действия она является открытой для всех заинтересованных государств. Ее принятие связано со стремлением государств установить универсальные правила по хозяйственному использованию водных ресурсов трансграничных рек (строительство гидротехнических сооружений, забор воды для ирригации, коммунального хозяйства, промышленности и распределению водных ресурсов между государствами нижнего и верхнего течения). Требования конвенции сформулированы на основе норм преимущественного обычного права и международных доктрин с учетом двусторонних и иных бассейновых соглашений. В целях обеспечения равного доступа государств бассейнов трансграничных рек к их водным ресурсам установлены обязательства по уведомлению каждой из сторон о намечаемых хозяйственных проектах водопользования по непричинению значительного ущерба, предотвращению загрязнения, справедливому и разумному водораспределению, реализуемому через широко применяемый механизм квотирования или распределения водных ресурсов между странами бассейна в процентном выражении [9].

В последнее время все более актуальной становится проблема загрязнения водных ресурсов. Практически каждый год в реки всего мира сбрасывается до 450 миллиардов кубометров бытовых и промышленных отходов. Многие реки загрязнены по всей своей протяженности. В развивающихся странах непереработанные отходы сбрасываются почти в каждую крупную реку. В крупных реках России обнаружен опасный уровень содержания бактерий и вирусов. Такая же ситуация наблюдается и в Монголии. Из-за грязной воды треть человечества страдает от болезней и имеет слабое здоровье, другой трети угрожают химикаты, сброшенные в воду, действие которых может обнаружиться только в будущем. Дефицит чистой пресной воды становится причиной множества болезней и даже смерти людей. В развивающихся странах 80 процентов всех болезней распространяются из-за потребления грязной воды. Болезнетворные микробы, находящиеся в воде, и загрязнение убивают 25 миллионов человек в год.

Все это актуализирует необходимость принятия инструмента международного регулирования. Таким инструментом является Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 1992 г. [10]. Он представляет собой отдельный документ по проблемам влияния водного фактора на здоровье человека. Подписавшие в Лондоне в 1999 г. данный документ 35 европейских стран взяли на себя обязательство охранять водные экосистемы в интересах охраны здоровья людей, осуществлять сотрудничество в области обеспечения устойчивого развития и гармонизации законодательства в Европейском регионе. В протоколе отмечается необходимость водных ресурсов в поддержания жизни человека. Наличие воды в таких количествах и такого качества, которые достаточны для удовлетворения основных потребностей человека, является одной из предпосылок для укрепления здоровья людей и стабильного развития государства. Вместе с тем достаточно остро стоит проблема распространения заболеваний, связанных с водным фактором, особенно злободневны вопросы трансграничного переноса заболеваний водным путем и загрязнения водных ресурсов, использующихся в качестве источников питьевой воды, что, безусловно, придает особую значимость в протоколе вопросам обеспечения питьевой водой населения, которая используется или предназначена для употребления человеком в качестве питьевой воды, для обработки и приготовления пищи,

для личной гигиены или в аналогичных целях. Применение положения протокола распространяется на поверхностные пресные воды; подземные воды, эстуарии, прибрежные воды, которые используются для рекреационных целей или для производства рыбы методом аквакультуры или производства или сбора моллюсков и ракообразных; замкнутые воды, общедоступные для купания. Обозначенные в нем водные объекты в процессе забора, транспортировки, очистки или снабжения и сточные воды в процессе сбора, транспортировки, очистки и сброса или повторного использования в большей степени относятся к понятию «вода (водный ресурс)», имеющему экономическое и экологическое значение [10].

Особую сферу правового регулирования водных отношений составляет международное морское право. Оно включает целый ряд международных и региональных соглашений, таких как Конвенция 1954 г. о предупреждении загрязнения моря нефтью, Конвенция 1969 г. о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью, Конвенция 1972 г. о предупреждении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, Конвенция 1973 г. о предупреждении загрязнения моря с судов, Конвенция ООН 1982 г. по морскому праву и другие. Эти соглашения детальным образом определяют режим морской среды и устанавливают сложный комплекс обязанностей государств по снижению и контролю загрязнения моря с различных источников, а также меры ответственности. В 1976 г. ЮНЕП утвердила Программу региональных морей, результатом которой стало заключение более 30 соглашений по отдельным морям.

Принятие Конвенций об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер от 1992 г. и о праве несудоходных видов использования международных водотоков в 1997 г. обусловили использование понятия «трансграничные водотоки», а затем «трансграничные воды». При этом понятие «водоток» означает систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание, а «международный водоток» означает «водоток, части которого находятся в различных государствах» [11].

Усиливающееся антропогенное воздействие на водные ресурсы приводит к нарушению состояния всей природной среды в мире, вызывает озабоченность всех стран и народов и вынуждает предпринимать совместное исследование современных эколого-правовых проблем.

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 использованием водных ресурсов [12].

Глобальная водная инициатива предполагает оказание государствам помощи в подготовке водного законодательства, включая укрепление системы лицензий на водопользование и разрешений на сброс стоков, поддержку международных конвенций, связанных с управлением в области охраны и использования водных ресурсов. Между тем в ней недостаточно обозначены вопросы международного правового регулирования в области водных отношений.

Подводя итоги вышесказанному, отметим, что рассмотренные выше международные многосторонние нормативно-правовые документы в настоящий момент представляют собой политико-правовую основу международного взаимодействия в области охраны и использования трансграничных водных объектов. Это неотъемлемый правовой компонент системы международных отношений. Эволюция международных принципов регулирования водных отношений затронула важнейшие аспекты межгосударственного взаимодействия – экономические, политические, экологические, которые все больше рассматриваются в контексте заботы о здоровье населения. И здесь роль международного сотрудничества, охватывающего как многосторонние, так и двухсторонние взаимосвязи, будет все более возрастать.

Литература

1. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 2997 (XXVII) от 15 декабря 1972 г. – URL: www.un.org/ru/ga/unep.
 2. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей среды 1972 г. – URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml.
 3. «Повестка дня на XXI век», принятая Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. – URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml.
 4. Декларация по окружающей среде и развитию, принятая Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. – URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml.
 5. URL: www.un.org/russian/conferen/summit5/age21.htm.
 6. «Повестка дня на XXI век», принятая Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. – URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml.
 7. Найробийская декларация о роли и мандате Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде. – URL: <http://www.unepcom.ru/unep/basdocs/narobi-decl.html>.
 8. Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, Хельсинки, 1992. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/waterconr.pdf.
 9. Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков, Нью-Йорк, 1997. – URL: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1076>.
 10. Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., Лондон, 1999. – URL: www.un.org/ru/documents/declconv/conventions/water_protection.shtml.
 11. Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Ст. 2.
 12. Глобальная водная инициатива «Вода для жизни – здоровье, благополучие, экономическое развитие и безопасность». – URL: www.fondedin.ru/dok/05.
- Цыренова Татьяна Батомункуевна**, кандидат филологических наук, доцент, докторант кафедры философии Бурятского государственного университета, г. Улан-Удэ, e-mail: tstatiana75@inbox.ru.
- Tsyrenova Tatyana Batomunkuevna**, candidate of philological science, associate professor, doctoral degree student, department of philosophy, Buryat State University, Ulan-Ude, e-mail: tstatiana75@inbox.ru.

УДК 347.795

© Т.Б. Цыренова

О ПОЛИТИЧЕСКИХ ОСНОВАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РОССИИ И МОНГОЛИИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

Статья посвящена взаимодействию России и Монголии в области охраны и использования водных ресурсов.