

К ВОПРОСУ О ТЕРМИНОЛОГИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ ВОДНОМ ПРАВЕ

Д.Р. Зиганшина

Научно-информационный центр МКВК

Предисловие

Одним из первоочередных вопросов при рассмотрении правового регулирования водотоков, разделяемых двумя или более государствами, является проблема терминологии. Ни в международно-правовой науке, ни в практике государств до сих пор окончательно не решен вопрос употребления термина для обозначения разделяемых несколькими государствами пресноводных ресурсов и, по всей вероятности, трудно надеяться, что удовлетворяющее всех определение будет найдено. Этому есть множество причин. В первую очередь, многодисциплинарный характер управления водными ресурсами обуславливает сложность единообразного определения: гидрологии подчеркивают важность гидрологического цикла и взаимосвязки всех видов вод (поверхностных, подземных, возвратных); экологи настаивают на рассмотрении водных ресурсов как части окружающей среды; экономисты, отмечая о дефиците ресурса, выдвигают на первый план эффективность его использования; правоведы ратуют за четкость формулировок для определения, в частности, системы прав на воду. Во-вторых, уникальность каждой речной системы затрудняет нахождение одного определения, которое бы отражало особенности всех водотоков. И, наконец, с течением времени меняются приоритеты: вплоть до прошлого века интерес представлял лишь судоходный характер реки, а современное многоцелевое использование вод также должно уравниваться с вопросами окружающей среды. Эти обстоятельства стали причиной использования различных терминов и определений в практике государств, в том числе договорной и юридической литературе. Зачастую применяемый термин используется без конкретного определения даже в нормативной литературе, хотя обязательным элементом любого соглашения является четкая фиксация объекта регулирования, что обуславливает необходимость тщательной проработки и обоснования различных терминов и понятий. Проблема терминологии представляется актуальной для центрально-азиатского региона как в свете обновления национальных законов о воде, так и при разработке проектов межгосударственных соглашений по совместному использованию водных ресурсов бассейна Аральского моря. В этой связи в данной работе делается попытка на основе изучения мирового опыта, анализа региональных соглашений и национального законодательства стран Центральной Азии проиллюстрировать важность четкого определения применяемых понятий в процессе нормотворчества по совершенствованию международно-правовой базы сотрудничества по управлению трансграничными водами бассейна Аральского моря.

1. Эволюция выражений «международная река», «водоток», «водный путь», «речная система» и «водосборный бассейн»¹

В последние годы восемнадцатого века водотоки общие для нескольких государств рассматривались как *общие реки или водотоки*. В течение девятнадцатого века они часто характеризовались как *международные реки или озера*. В частности, данное выражение было использовано в статье 108 Окончательного акта Венского конгресса 1815 года и означало судоходные водотоки двух или более стран, не зависимо от того, прилегающие они или

¹ При подготовке данного раздела была использована работа Caponera, D. A. Principles of Water Law and Administration: National and International. – Rotterdam [etc.]: Balkema. 1992.

последовательные, или озера, пересекающие границу или омывающие несколько прибрежных стран (международное или пограничное озеро).

В мирных соглашениях после первой мировой войны (1919 г.) использовалось выражение *река, провозглашенная международной*. Оно означало, что национальные водотоки, пересекающие территории побежденных государств, могли рассматриваться как международные водотоки и, следовательно, подчинялись свободе судоходства для победивших государств. Сходным по значению является другое выражение, использованное в Барселонской Конвенции 1921 г. - *водный путь международного значения*, который отражал необходимость расширения принципа свободы судоходства по всем текущим водам, вне зависимости от того, национальные они или международные. Зарубежные авторы интерпретировали такое расширение, как «возрастание интереса международного сообщества в свободе коммуникаций», в то время как советские правоведы рассматривали это обстоятельство, как результат развития тенденции к всемерному расширению круга рек, открытых «для всех наций», с целью оправдания проникновения капиталистических государств в более слабые страны².

Другим выражением, используемым в международной практике и распространяющая международные нормы на притоки, каналы и второстепенные водотоки, также как и на основное русло, является *международные речные или озерные системы*. Это выражение было достаточно обширным и включало в себя озера и источники [формирующие] озера, связанные с основным руслом, хотя касалось только поверхностных вод, подземные воды не охватывались.

К концу пятидесятих годов 20 века в основном как результат деятельности Ассоциации международного права (АМП) было предложено выражение *международный водосборный бассейн*. Его определение дано в статье 2 Хельсинских правил 1966 года: «международный водосборный бассейн – географическое пространство, охватывающее два или более государства и определенное границами водосбора системы вод, включая поверхностные и подземные воды, впадающие в общий конечный пункт». Это же понятие с несколько отличным определением сохранено в переработанных и одобренных АМП в 2004 г. «Правилах, касающихся водных ресурсов» (Берлинские правила), где указано, что «водосборный бассейн» означает «пространство, определенное географическими границами системы взаимосвязанных вод, поверхностные воды которого обычно разделяют общий конечный пункт». «Международный водосборный бассейн» - это водосборный бассейн, охватывающий два или более государств. Однако употребление данного термина вызывает недовольство, как правило, в связи с тем, что «гидрографический или водосборный бассейн является территорией государства и не может толковаться отлично от остальной территории»³.

В этой связи Комиссия международного права ООН предложила другое выражение «*международный водоток*», а также новые понятия «*система международного водотока*», «*разделяемый природный ресурс*». В Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. зафиксировано, что водоток означает «систему поверхностных и подземных вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющее общее окончание». В свою очередь, международный водоток – это «водоток, части которого находятся в различных государствах». Другими словами, водоток в изложенном в Конвенции значении – это не только основные поверхностные водные пути, но и другие составляющие системы водотока, в частности притоки, озера, водоносные пласты и т. д., за исключением «напорных подземных вод»⁴. Спорным моментом определения «водоток», данного в Конвенции ООН 1997 г., является

² Баскин Ю.Я. Международно-правовые вопросы использования рек (судоходство, производство электроэнергии, ирригация). СЕМП, 1961 г., с. 254.

³ Stephen C. McCaffrey. The law of international watercourses: non-navigational use. Oxford University Press. 2001.

⁴ Понятие «напорные подземные воды» были определены Комиссией международного права как «подземные воды не связанные с международным водотоком». После долгих споров КМП приняла резолюцию, в которой она рекомендовала, чтобы государства руководствовались положениями Конвенции ООН 1997 г. в регулировании напорных трансграничных подземных вод; чтобы государства заключали соглашения с другими государствами или государствами, в которых напорные подземные воды расположены; и что любые споры относительно трансграничных подземных вод были разрешены в соответствии с положениями проекта по разрешению споров. См. подробнее Stephen C. McCaffrey. The law of international watercourses: non-navigational use. Oxford University Press. 2001

необходимость общего конечного пункта. Противники этого признака водотока называют его «искусственным и потенциально запутанным».⁵

Подход Европейской экономической комиссии ООН закреплён в Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр (Хельсинки, 1992). Несмотря на применение в названии понятий «трансграничные водотоки» и «международные озера», в самом тексте используется и дается определение понятия «трансграничные воды». «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». Поскольку, как вытекает из логики данной конвенции, трансграничные воды включают в себя трансграничные водотоки и международные озера, причем понимаемые в широком смысле, то есть охватывающие и подземные воды, представляется, что использование разных (трансграничные и международные) определяющих слов, не указывает на разное правовое регулирование, а следует лишь сложившейся международно-правовой практике употребления данных словосочетаний. Определение, используемое в Конвенции ЕЭК ООН 1992 г., шире по охвату, чем в Конвенции ООН 1997 г., что объясняется «экологической» направленностью данной конвенции.

Что касается выбора терминологии при разработке соглашений по отдельным международным водотокам, то страны в целом придерживаются отмеченных выше общих тенденций. К примеру, в пересмотренном Протоколе о разделяемых водотоках Сообщества развития Южной Африки 2000 г. используется определение водотока, данное в Конвенции ООН 1997 г. с уточнением понятия общего конечного пункта, такого как море, озеро или водоносный горизонт. Двустороннее соглашение о поверхностных водах между Канадой и США делает различия между пограничными водами и трансграничными водами. Однако, такое же соглашение между США и Мексикой использует понятие трансграничных вод как для пограничных, так и трансграничных вод.⁶

2. Обзор научно-правовой литературы

Обзор русскоязычной литературы по международному праву выявил склонность правоведов советской и постсоветского периода к употреблению термина «международная река», причем с не всегда корректным его использованием и трактованием. К примеру, Лукашук И.И. к международным относит реки, протекающие по территории нескольких государств или разделяющие их территорию⁷. Слово «несколько» предполагает количество больше двух, что в этом случае делать с рекой, протекающей или разделяющей территорию только двух государств. Другие авторы⁸ уточняют это, но не отражают других тенденций развития данного понятия. По определению проф. Игнатенко Г.В. «международная река – это река, протекающая по территории двух (или более) государств и используемая в согласованных целях»⁹. Данный подход иллюстрирует приверженность автора к договорному критерию в определении международного характера реки.¹⁰ Другие исследователи уже в числе международных рек

⁵ Rosenstock 1993, p.181, para. 11; and Rosenstock 1994, p. 5, para 7 цитата по Stephen C. McCaffrey. The law of international watercourses: non-navigational use. Oxford University Press. 2001. p. 39.

⁶ North American Boundary and Transboundary Inland Water Management Report North American Environmental Law and Policy series. P. 22.

⁷ Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. Учебник. – М. Издательство БЕК, 1997. – с. 12

⁸ Бирюков. С. 88; Ушаков; Международное право. Учебник для вузов. Ответственные редакторы – проф. Г.В. Игнатенко и проф. О.И. Тиунов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М., 1999 – с. 478; Колосов 85; Блатова 364

⁹ Международное право. Учебник для вузов. Ответственные редакторы – проф. Г.В. Игнатенко и проф. О.И. Тиунов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М., 1999 – с. 477

¹⁰ См. например, Баскин Ю.Я. Международно-правовые вопросы использования рек (судоходство, производство электроэнергии, ирригации).//СЕМП 1961, Изд-во Академии наук СССР. М., 1962, с. 253. По мнению Баскина Ю.Я. для признания реки международной обязательно необходимо три признака: непосредственное соединение с морем (географический признак), протекание по территории нескольких государств (политический признак) и наличие

различают собственно международные, т.е. имеющие выход в море,¹¹ и многонациональные¹² (иногда именуемые трансграничные¹³) реки, не имеющие выхода в море. Колосов и Блатова приводят иную классификацию: международные реки могут подразделяться на открытые для международного судоходства, которые, как правило, пересекают территории нескольких государств, и пограничные, которые, как правило, разделяют территории нескольких государств. Как же быть с реками, которые пересекают территорию нескольких государств, но не судоходны? Автор сам называет такую классификацию условной, так как «одна и та же река может на одном участке пересекать территорию нескольких государств, а на другом разделять». Также и режим международного судоходства может существовать на пограничной реке и отсутствовать на реке, пересекающей территорию нескольких государств. Зачем в этом случае приводить классификацию, которая не только не несет никакой полезной функции, но и запутывает понимание проблемы.

Вышесказанное наглядно иллюстрирует, что отечественные правоведы не всегда адекватно отражают тенденции развития одной из отраслей международного права, актуальность которой повышается с каждым годом. Хотя исследователи, специализирующие на вопросах международно-правового регулирования вод, и признают «необходимость расширения понятия международной реки»¹⁴, но «в силу сложившейся терминологии и для простоты изложения»¹⁵ продолжают употреблять понятие международной реки и международного речного бассейна (системы) как равнозначные. Развивая эту тему, Чичварин В.А. обращает внимание и поддерживает предпринятый проф. Петко Стайнова (Болгария) отход от прежней концепции международной реки к новой, более гибкой и всеобъемлющей правовой конструкции: «международные воды.., под которыми следует подразумевать любой тип воды – текучей (река, канал) или стоячей (озеро, лагуна), судоходной или нет, - пересекающей территорию более одного государства или служащее им границей».¹⁶ В этой связи Чичварин В.А. предлагает не заменять термин «международная река», а распространить значение его на все водотоки и стоячие воды совместного использования прилегающих к ним государств.¹⁷

Что касается употребления терминов в зарубежной научно-правовой литературе, то, как правило, авторы используют различные выражения взаимозаменяемо, делая соответствующую ссылку на это.¹⁸ Распространенно применение понятий «трансграничные воды» и «трансграничные водные ресурсы».¹⁹ Д. Капоннера использует, с его точки зрения, нейтральное выражение «международные водные ресурсы».²⁰ Маккаффри С. считает наиболее логичным использовать термин «водоток», несмотря на его несовершенство. Хотя взаимозаменяемо могут использоваться и такие термины как пресноводные ресурсы и разделяемые водные ресурсы.²¹ Представляется, что взаимозаменяемое и параллельное использование различных выражений допустимо для научных работ, что нельзя сказать об официальных документах, язык которых

договора, предоставляющего свободу судоходства (юридический признак)¹⁰. То есть договорной характер ее режима автор считает важнейшим признаком международной реки.

¹¹ Ушаков Н.А. Международное право: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – с. 175; Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. Учебник. – М. Издательство БЕК, 1997. – с. 12

¹² Ушаков Н.А. Международное право: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – с. 175

¹³ Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. Учебник. – М. Издательство БЕК, 1997. – с. 12

¹⁴ Корбут Л.В., Баскин Ю.Я. Международно-правовой режим рек: история и современность. М.:Наука, 1987. С. 8

¹⁵ там же

¹⁶ цит по: Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. М.: Междунар. отношения, 1970, с. 238.

¹⁷ Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. М.: Междунар. отношения, 1970, с. 238.

¹⁸ см. например. S.M.A.Salman. Good Offices and Mediation. p.157. Понятие «международные водотоки», используемое в настоящей работе, подразумевает любые реки, озера или водоносные пласты, разделяемые двумя или более государствами. Понятия «международный» «разделяемый» и «трансграничный» используется взаимозаменяемо.

¹⁹ См, например, Joseph W. Dellapenna. Foreword: bringing the customary international law of transboundary waters into the era of ecology. *Int. J. Global Environmental Issues*, Vol. 1, Nos. 3/4, 2001; Vinogradov S. & Langford V.P.E. Managing Transboundary Water Resources in The Aral Sea Basin: in Search of Solutions.

²⁰ Нейтральное выражение «международные водные ресурсы», применяемое здесь как «предлагаемое единственное выражение, которое разрешает и охватывает традиционное различие между проблемами, возникающими относительно рек и озер судоходства и вопросов, возникающих при использовании, развитии и охране водных ресурсов, касающихся нескольких государств, и включает все водные ресурсы (поверхностные, подземные, атмосферные и замороженные воды).

²¹ Stephen C. McCaffrey. The law of international watercourses: non-navigational use. Oxford University Press. 2001. с. 37 .

должен быть четким и лаконичным, а каждому используемому понятию должно быть дано конкретное определение во избежание различных толкований.

Таблица 1 - Употребление терминов в международно-правовых документах

<i>Термин</i>	<i>Применение</i>
Международные реки и озера	Судоходные водотоки двух или более стран, не зависимо от того, прилегающие они или последовательные, или озера, пересекающие границу или омывающие несколько прибрежных стран (международное или пограничное озеро). • Окончательный акт Венского конгресса 1815 г. • Резолюция Каракас. 8 ноября 1969 Межамериканская ассоциация адвокатов (определение включало и подземные воды) • Афинская резолюция ИМП 1979 г
Международная речная система	Включает саму международную реку, ее притоки, потоки и реки, озера и каналы, являющиеся частью системы
Речной бассейн	• Регистр 1978 г. Воды речного бассейна Меконг. Ст. 1. Сотрудничество во всех областях длительного развития, использования, управления и сохранения воды и относящихся к ней ресурсов в бассейне реки Меконг... • Соглашение о сотрудничестве по длительному развитию бассейна реки Меконг, 1995 г.
Система международных вод	Настоящие общие принципы, которые являются частью международного права, применимы к каждому водотоку или системе рек или озер (неморских вод), которые могут пересекать или разделять территорию двух или более государств; такие системы будут в дальнейшем обозначаться как «система международных вод» • Декларация Буэнос-Айрес. 19 ноября 1957 г. Межамериканская ассоциация адвокатов
Международный водосборный бассейн	Международный водосборный бассейн – географическое пространство, охватывающее два или более государства и определенное границами водосбора системы вод, включая поверхностные и подземные воды, впадающие в общий конечный пункт. • Хельсинские правила АМП 1966 г. Водосборный бассейн означает пространство, определенное географическими границами системы взаимосвязанных вод, поверхностные воды которого обычно разделяют общий конечный пункт. Международный водосборный бассейн - это водосборный бассейн, охватывающий два или более государств. • Берлинские правила АМП 2004 г.

<i>Термин</i>	<i>Применение</i>
Трансграничные воды	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. Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.
Международный водоток «водоток» либо «система водотока»	Международный водоток без определения - Международные правила по использованию международных водотоков для целей иных чем судоходство. Мадридская декларация, 20 апреля 1911. Институт международного права Государство не вправе предпринимать использование вод водотока или гидрографического бассейна, которое серьезно затрагивает возможность использования этих вод другими государствами, иначе как при условии обеспечения последним возможности воспользоваться теми преимуществами, на которые они имеют право в силу статьи 3, а также соответствующего возмещения за любую потерю или ущерб. - Резолюция об использовании международных неморских вод. Зальцбург, 11 сентября 1961 г. "водоток" означает систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание; "международный водоток" означает водоток, части которого находятся в различных государствах; - Конвенция ООН о праве несудоходного использования международных водотоков 1997 г.
Разделяемые водотоки	Водоток означает систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической зависимости единое целое и обычно имеющих общее окончание, такое как море, озеро или водоносный горизонт Разделяемый водоток означает водоток, протекающий или формирующий границу между двумя или более государствами водотока. Пересмотренный протокол о разделяемых водотоках Сообщества развития Южной Африки 2000 г.

3. Национальное водное законодательство стран Центральной Азии

Использование терминов и понятий в национальных законах о воде рассматривается с двух позиций: в первую очередь, использование и трактовка таких основополагающих терминов, как «воды», «водные объекты», «водохозяйственные сооружения»; во-вторых, определение разделяемых вод бассейна.

А. Республика Казахстан

Водный кодекс РК (ВК РК) открывает статья, раскрывающая основные понятия, применяемые в нем. Данная статья весьма содержательна и включает 52 определения.

Обратимся лишь к таким центральным понятиям как «воды», «водный объект», «водохозяйственное сооружение» и «водоток».

Определение, что «воды – это совокупность всех вод, сосредоточенных в водных объектах», не раскрывает понятие воды, так как в определяющей части употребляется само определяемое слово, что лексически недопустимо. Отсутствует логическая последовательность выбранных для определения терминов. К примеру, раскрывается понятие «поверхностных водных объектов», но нет определения «подземных водных объектов». Сходная ситуация с «водотоком» и «водоемом», соответственно.

В соответствии со статьей 5 «к водным объектам РК относятся сосредоточения вод в рельефах поверхности суши и недрах земли, имеющие границы, объем и водный режим. Ими являются: моря, реки, приравненные к ним каналы, озера, ледники и другие поверхностные водные объекты, части недр, содержащие подземные воды». Дальнейшее подразделение водных объектов на поверхностные, подземные водные объекты, морские воды РК и трансграничные воды (поверхностные и подземные водные объекты, которые обозначают и/или пересекают государственную границу РК, ст. 15), а также сопоставление их содержания в статьях 12-15 позволяют сделать вывод, что трансграничные воды включают в себя поверхностные воды, дно и берега водоемов (рек и приравненных к ним каналов, озер, водохранилищ, прудов и других внутренних водоемов, территориальных вод), ледников и болот (ст. 12 ВК РК), а также водоносные зоны, горизонты и комплексы горных пород; бассейны подземных вод; месторождения и участки подземных вод; естественный выход подземных вод на суше или под водой; обводненные участки недр, которые обозначают и/или пересекают государственную границу РК. Другими словами, ВК РК в понятие «трансграничные воды» включает не только сами воды, но и, в случае с поверхностными водными объектами - дно и берега водоемов, а применительно к подземным водным объектам – и «толщу почвы или горной породы, содержащую воды».²²

Для обозначения разделяемых водных ресурсов в законодательстве РК превалирует применение термина трансграничные воды/водотоки/реки. От весьма широкого понятия трансграничные воды делается отступление (скорее случайное, чем намеренное) в статье 142 ВК РК, а именно: «РК в своей политике в области использования и охраны трансграничных вод руководствуется принципами... (2) обеспечения права всех стран трансграничного водотока (*разрядка моя – ЗД*) на справедливое, разумное и взаимовыгодное использование водных ресурсов с учетом общепризнанных принципов и норм международного водного права... (4) ...соблюдения баланса экологических прав, интересов человека и потребностей экономического развития водохозяйственных систем бассейнов трансграничных рек (*разрядка моя – ЗД*) ...».

В. Кыргызская Республика

В Водный кодекс Кыргызской Республики (ВК КР) также включена отдельная статья, уточняющая основные термины и определения, применяемые в нем. В частности, к водным объектам отнесены - любое сосредоточение поверхностных и подземных вод, включая реки, ручьи, родники, озера, болота, ледники и снежники. Есть также определение «берега» – полосы земли, прилегающие к природному водному объекту, относящиеся к землям водного фонда – из которого следует, что берега не являются составной частью водного объекта, в отличие от законодательства РК. Включено определение «водохозяйственных сооружений» - водохранилища с плотинами, каналы, коллекторы, дренажи, канавы, гидротехнические сооружения, защитные дамбы, акведуки, трубопроводы, мосты, скважины, насосные станции, водопроводы с коммуникациями и другими элементами инфраструктуры, включая все отведенные земельные участки для их эксплуатации и технического обслуживания.

Определение «водные ресурсы Кыргызской Республики» - все воды, находящиеся внутри государственной границы Кыргызской Республики -, поднимает, по крайней мере, два вопроса. Первый в основном касается национального права и заключается в том, что ВК КР не дает

²² «Водоносный горизонт (пласт) – толща почвы или горной породы, содержащая подземные воды». см. Чеботарев А.И. Гидрологический словарь. Л. 1970. с. 44

определения понятия «вод». К тому же в кодексе повсеместно используются как равнозначные понятия «вода», «воды» и «водные ресурсы», что ошибочно, поскольку отношения по поводу «вод» регулируются водным законодательством, а по поводу «воды» - гражданским, как и другие вещи, находящиеся в товарном обороте. Это важно, поскольку воды, являясь объектом исключительного права государственной собственности КР, полностью изъяты из гражданского оборота, в то время как «вода» - является экономической категорией. Такое упущение может быть чревато возможностями различного толкования положений кодекса.

Второй вопрос имеет скорее международно-правовую основу. Статья 4 предусматривает, что «водные ресурсы КР являются исключительной и неотчуждаемой собственностью государства, и каждый имеет право пользоваться водными ресурсами в пределах государственной границы в соответствии с положениями настоящего Кодекса». Учитывая, что кодекс относит к водным ресурсам – «все воды, находящиеся внутри государственной границы КР», очевидно, что данное положение противоречит нормам международного водного права о неправомерности абсолютного суверенитета вышерасположенной по течению страной над разделяемыми водными ресурсами. Возвращаясь к проблеме терминологии, отметим лишь, что в кодексе прослеживается тенденция, заложенная Законом КР «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики» от 29.06.2001 г., об игнорировании трансграничного характера водных ресурсов бассейна: речь, как и прежде, идет о «межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики», хотя и отмечаются обязательства КР по международному праву (ст. ВК КР). Хотя даже в упомянутом законе от 2001 года, несмотря на его общую направленность на «признание права собственности государства на водные объекты, водные ресурсы и водохозяйственные сооружения в пределах своих территориальных границ», шла речь о «водных ресурсах рек, формирующихся на территории КР и вытекающих за ее пределы», что не получило развития в ВК КР 2005 г.

С. Республика Таджикистан

Водный кодекс Республики Таджикистан (ВК РТ) также содержит статью, раскрывающую значение понятий и специальной терминологии. В нее включены определения таких понятий как вода, поверхностные и подземные воды, водные ресурсы и водные объекты. Однако, с нашей точки зрения, в ней также допущена неточность трактовки таких принципиальных с правовой точки зрения понятий как «вода» и «воды», о которой отмечалось выше.

В ВК РТ зафиксировано, что к водным объектам – сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа, либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима - Республики Таджикистан относятся, находящиеся на ее территории реки, озера, ледники, снежники, и другие поверхностные источники, а также зоны сосредоточения подземных, в том числе лечебно-минеральных и термальных вод» (ст. 4 ВК РТ). Определение «поверхностных источников» в Кодексе не содержится, нет и определения «водохозяйственных сооружений».

Относительно разделяемых водных ресурсов выбран подход схожий с заложенным в ВК КР, а именно в ВК РТ избегается употребление каких-либо определяющих понятий для обозначения водных ресурсов, разделяемых государствами бассейна, отмечается лишь о «рациональном использовании и охране водных ресурсов на основе соблюдения принципов международного водного права...».

Д. Туркменистан

Кодекс «О воде» Туркменистана содержит специальное приложение «Основные термины и понятия», однако оно не устраняет, а наоборот усиливает имеющиеся в кодексе противоречия терминологического порядка. К примеру, в очередной раз обратимся к понятию «водный объект». «Моря, реки, озера, водохранилища, каналы, подземные водоносные горизонты и другие водные источники с комплексом гидротехнических и других сооружений для забора воды, регулирования горизонтов и расходов воды, проезда транспорта и других нужд

называются водным объектом». (Приложение к Кодексу Туркменистана «О воде» Основные термины и понятия).

Принятое туркменскими законодателями значение понятия «водный объект» чрезвычайно широкое и выходит за рамки обычно используемого в водном праве «сосредоточения вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима». К тому же сопоставление других статей кодекса ставит под сомнение такое расширенное толкование. Если водохозяйственные сооружения рассматриваются как водные объекты, а «совокупность всех водных объектов, занятых ими земель, в том числе, отведенных под водоохранные зоны и полосы составляет Государственный водный фонд Туркменистана» (ст. 3), то не ясно, почему в государственный водный фонд Туркменистана включены лишь реки, водохранилища, озера, межхозяйственные каналы и дренажные коллектора, а также другие поверхностные водоемы и водотоки; подземные воды; Каспийское море в пределах государственной границы Туркменистана» (ст. 3) и упущены водохозяйственные сооружения. И как в этом случае понимать, что «водохозяйственные сооружения, искусственно созданные в порядке установленном законодательством для использования и охраны вод могут являться собственностью юридических и физических лиц Туркменистана» (ст.4), если статья 4 Кодекса предусматривает, что «государственный водный фонд Туркменистана является исключительной собственностью государства»? Либо это сооружения отличные от указанных в определении «водный объект», либо налицо неверное определение используемых понятий.

Для разделяемых водных ресурсов в Кодексе «О воде» используются выражения межгосударственные (трансграничные) воды (ст. 4), трансграничные воды (ст. 82) и межгосударственные водные объекты (ст. 113) без их определения.

Е. Республика Узбекистан

Закон РУз «О воде и водопользовании» 1993 г. не содержит терминологического глоссария, что, безусловно, усложняет правоприменительную практику и адекватное трактование многих положений Закона. К примеру, лишь сопоставление статьи 4 и ст. 19 данного закона позволяет сделать вывод, что к водным объектам отнесены: реки, озера, водохранилища, другие поверхностные водоемы и водные источники, воды каналов и прудов; подземные воды и ледники.

Закон РУз «О воде и водопользовании» 1993 г. разграничивает «пользование водами из межгосударственных рек Амударьи, Сырдарьи, Зарафшан, Аральского моря и других» (ст. 4) или, по всей видимости, имеющее равнозначное значение, «пользование межгосударственными водными объектами (рек Амударьи, Сырдарьи, Зарафшан, Аральского моря и других)» (ст. 83) и «водопользование на пограничных водах» (ст. 84). Поскольку в законе не содержится понятийного аппарата, трудно сказать какое различие законодатель имел в виду между межгосударственными реками/водными объектами и пограничными водами. Единственное отмеченное в законе различие заключается в том, что первые регулируются в соответствии с межгосударственными договорами и соглашениями (ст. 83), а последнее - на основе международных договоров, с оговоркой, предусматривающей, что «в той мере, в какой водопользование в части пограничных вод Республики Узбекистан не урегулировано международным договором, оно осуществляется в соответствии с законодательством Республики Узбекистан».

Как показал обзор национальных законов о воде, страны ЦА по-разному трактуют центральные для определения объекта регулирования понятия. Например, «водоток» в РК – это «водный объект, характеризующийся движением воды в направлении уклона в углублении земной поверхности», что отлично от определения заложенного в Конвенции ООН 1997 г. В одних странах (Туркменистан, Узбекистан) водохранилища и каналы отнесены к водным объектам, в других (Кыргызская Республика) - к водохозяйственным сооружениям. Что касается применения понятий для обозначения разделяемых вод, то приведенное в таблице 2 обобщение иллюстрирует, что подходы стран в этих вопросах также несколько отличаются. В связи с этим представляется чрезвычайно важным в региональных соглашениях уделить внимание на единообразное толкование вводимых терминов и четкую фиксацию объекта совместного управления.

Выводы для разработки соглашений по совместному использованию и управлению водными ресурсами бассейна Аральского моря

Обзор терминологии показывает, что на протяжении истории прибегали ко многим выражениям и понятиям для того, чтобы определить сферу международных правил, применимых к водным ресурсам общим для двух или более государств (Таблица 1). Выбор между одним или другим выражением, среди прочего, тесно связан также с юридической позицией заинтересованных государств и их готовностью или наоборот неготовностью принять ограничения их прав над ресурсами, расположенными/формирующимися на их территории. К примеру, применение выражения «международные реки» поддерживается обычно странами верховий или находящими преимущественно в верховьях, а «международный водосборный бассейн» - странами низовий²³. Данное обстоятельство подтверждает и употребление терминов и понятий в национальном законодательстве стран ЦАР (Таблица 2). Вместе с тем, как показал обзор, все страны бассейна признают необходимость управления водными ресурсами бассейна на основе норм международного водного права, что в свою очередь предполагает выработку региональных соглашений. Действующие в настоящее время соглашения «не отвечают принятым в современной международной практике стандартам и критериям, применяемым при разработке такого рода актов»²⁴. Представляется, что к их недостаткам можно отнести и отсутствие единообразия и четкости терминологического порядка, что усложняет и определение сферы их регулирования. В региональных соглашениях (таблица 3) и национальном законодательстве стран ЦА используется много различных выражений - «трансграничные водные ресурсы», «трансграничные водные объекты», «международные водные объекты», «трансграничные воды», «международные источники» и т.д. Причем если определение некоторых из них, например «водные объекты» или «воды», можно найти в национальном законодательстве стран или международно-правовых документах, то значение других, в частности, «межгосударственный источник», не ясно. В ВК РТ и Кодексе «О воде» Туркменистана встречаются выражения «поверхностные источники» или «водные источники», но без объяснения их значения, а в специализированных словарях по гидрологии на термин «источник» дается отсылка к слову родник и уточняется, что это «место, в котором вода в естественном состоянии вытекает из пород или почвы на поверхность земли или в водоем» либо «сосредоточенный естественный выход подземной воды на дневную поверхность или под водой».²⁵

Нет четкости и в проектах соглашений, подготовленных в рамках программы ТАСИС. К примеру, термин "трансграничные водные объекты" означает любые естественные объекты, содержащие и транспортирующие трансграничные водные ресурсы²⁶. Если сохранить его в такой редакции, то получится, что искусственно созданные сооружения, имеющие трансграничный характер, (такие, например, как Каракумский канал или Токтогульское водохранилище) не могут рассматриваться как трансграничные водные объекты. Это лишь один пример, но он иллюстрирует важность четкого определения применяемых понятий и необходимость более внимательного отношения к терминологическому аппарату при разработке региональных соглашений.

При выборе термина важно учитывать, что предпочтительнее использовать выражения, устоявшиеся в международно-правовой практике. Этому есть несколько причин. Во-первых, взяв за основу одно из понятий, используемых в современных отношениях государств или в одной из международных или региональных конвенций, можно его скорректировать или

²³ Stephen C. McCaffrey. The law of international watercourses: non-navigational use. Oxford University Press. 2001. p. 36.

²⁴ Виноградов С.В. Доклад на международном семинаре «Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод». Киев. 22-24 ноября 2004 г.

²⁵ Чеботарев А.И. Гидрологический словарь. Л. 1970. с. 221; Шубладзе К.К. Многоязычный технический словарь по ирригации и дренажу. М. 1978. С. 83

²⁶ Проект соглашения между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Республики Таджикистан, Правительством Туркменистана и Правительством Республики Узбекистан «О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря. Версия № 8 от 8 августа 2001 г.

наполнить соответствующим содержанием в зависимости от особенностей регулируемого водотока. Такие конвенции, как, например, Конвенция ООН 97 г., «содержат общий правовой и политический язык, обговоренный на глобальном уровне, но который должен быть конкретизирован и уточнен для удовлетворения специфичных потребностей в условиях каждого отдельного водотока».²⁷ Во-вторых, нельзя игнорировать такое обстоятельство как устоявшаяся практика, поскольку если даже внедрить новое выражение, которое будет научно более верно отражать особенности конкретных вод, вряд ли оно будет легко воспринято и адекватно использоваться государствами. Поддержкой этого довода служит и то обстоятельство, что «нельзя засорять международно-правовой словарь чрезмерным количеством новых терминов»,²⁸ как показал обзор, в настоящее время их используется достаточно много.

Следующим принципиальным вопросом является определение самого объекта совместного управления. Другими словами нужно детализировать, что понимается под выбранным понятием, что в него включено (включены ли притоки, подземные воды и в какой части). Одна из первостепенных проблем в данном вопросе заключается в том, как оценивать притоки трансграничных рек, которые не пересекают границ государств, но впадают в трансграничные реки и влияют на их количественные и качественные параметры. Определенная научно-исследовательская работа по обоснованию принципов разделения территории бассейна Аральского моря на зоны формирования поверхностных вод трансграничных и местных (национальных) рек проводилась в рамках программы МКВК в 1998-1999 г. В исследование использовалось два варианта оценки ресурсов трансграничных рек: базовый, в котором учитывались лишь реки, пересекающие государственные границы; и предлагаемый, в котором учитывались реки всех порядков, впадающие в трансграничные реки. Как видно из представленных в отчете данных, объем среднесезонных ресурсов трансграничных рек составляет по Сырдарье – 27,64% км³/год или 74,3% от общих ресурсов; по Амударья – 46,9 км³/год или 59,2% от общих ресурсов.²⁹ Надо отметить, что проведенное исследование требует продолжения работ по согласованию на межгосударственном уровне понятия трансграничных ресурсов и произведенных оценок. Иллюстрацией четкого определения сферы применения международного соглашения может служить Конвенция по защите Рейна (г. Берн, 1999 г.), где определено, что Конвенция применяется к: а) реке Рейн; б) подземным водам взаимодействующим с Рейном; в) водным или сухопутным экосистемам, которые взаимодействуют или могли бы взаимодействовать с Рейном; г) водосборной площади Рейна, насколько ее загрязнение вредными веществами оказывает отрицательное влияние на Рейн; д) водосборной площади Рейна, насколько это является важным для предотвращения и защиты от паводков по Рейну.

²⁷ L. Boisson de Chazournes. The Role of Diplomatic Means. // The PCA/Peace Palace Papers: Resolution of International Water Disputes. Kluwer Law International. The Hague. 2003. - 94 p.

²⁸ Евинтов В.И. Терминология – лингвистическая проблема//СЕМП, 1973. М.: Наука, 1975, с. 262.

²⁹ Определение границ водосборных бассейнов трансграничных, местных и смешанного типа поверхностных водных ресурсов в бассейнов Аральского моря и их количественная оценка. Отчет о НИР по программе МКВК на 1999 г. Т. 1999 г. с. 47

Таблица 2 - Употребление понятий для обозначения разделяемых вод в странах ЦА

<i>Страна</i>	<i>Термины/понятия</i>	<i>Ссылки на статьи национальных законов</i>
Республика Казахстан	Трансграничные воды Трансграничный водоток Бассейны трансграничных рек	Водный кодекс РК от 9 июля 2003 г. №481-П Ст. 9, 11, ст 141 Ст. 141 Ст. 141, 143
Кыргызская Республика	- Межгосударственное использование водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений КР - Водные ресурсы рек, формирующихся на территории КР и вытекающих за ее пределы	- Водный кодекс КР от 9 декабря 2004 г. - Закон КР «О Межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики»
Республика Таджикистан	Международные водные отношения	Водный кодекс РТ от 29 ноября 2000 г. Ст. 145 Принципы международного сотрудничества в области водных отношений.
Туркменистан	Межгосударственные (трансграничные) воды Межгосударственные водные объекты Трансграничные воды	Рассматриваемый документ Закон РТ «О воде» 2004 г. Статья 4 Государственная собственность на воды Кодекс о воде Статья 113. Регулирование пользования межгосударственными водными объектами Кодекс о воде Статья 82. Пользование трансграничными водами Кодекса о воде
Республика Узбекистан	Межгосударственные реки Межгосударственные водные объекты Пограничные воды	Рассматриваемый документ Закон РУз «О воде и водопользовании» 6 мая 1993 г. №837-ХП

Таблица 3 - Региональные соглашения ЦАР

<i>Региональные соглашения</i>	<i>Употребляемые понятия и термины</i>
Соглашение между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников». г. Алма-Ата, 18 февраля 1992 г.	водные ресурсы межгосударственных источников межгосударственные источники
Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Республики Таджикистан и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (г. Бишкек. 17 марта 1998 г., с изм. 1999г.)	водно-энергетические ресурсы бассейна Сырдарьи
Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования (г. Бишкек, 17 марта 1998 г.)	трансграничные водные ресурсы
Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона. г. Кызыл-Орда, 26 марта 1993 г.	водные ресурсы бассейна [Аральского моря]
Соглашение между Республикой Узбекистан и Туркменистаном о сотрудничестве по водохозяйственным вопросам. г. Чарджоу, 16 января 1996 г.	ресурсы межгосударственных рек (преамбула) межгосударственные водные системы (ст. 3) межгосударственные водохозяйственные объекты (ст. 4) водохозяйственные объекты межгосударственного значения (ст.5)
Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов. Г. Оренбург. 27 августа 1992 г.	трансграничные водные объекты водные ресурсы трансграничных водных объектов трансграничные воды (ст. 10)

В этой связи хотелось бы сделать акцент еще на одну деталь, которая существенна не только для международного, но и для национального водного права. Что включают в себя ключевые для определения объекта регулирования понятия? В частности, включает ли в себя понятие «водоток», кроме воды, русло и водоносный пласт? С правовой точки зрения это принципиальный вопрос, поскольку во многом от его трактования зависит определение объекта регулирования. К примеру, при одних видах водопользования предметом является сама водная субстанция (питье, водопой), при других – использование водной энергии (гидростанции), в третьих случаях использование водного потока (водный транспорт).³⁰ Интересно, что данная проблема по-разному решалась в законодательстве различных стран. По прусскому водному закону 1913 г. объектом водного права является поток. По австрийскому закону 1934 г. проведено разделение объекта: права на русло отделено от права на водное течение. Та же конструкция дана в тюринском водном законодательстве 1932 г., по которому публичные воды не находятся ни в чьей собственности, хотя существует частная собственность на их русла. По

³⁰ Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства». 1948 г. с. 28.

законодательству отдельных штатов США объектом права является вода. В Водном кодексе Республики Казахстан зафиксировано, что объектами водных отношений являются водные объекты, водохозяйственные сооружения и земли водного фонда (ст. 11), а поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод, дна и берегов (ст. 12). Другой пример – Водный кодекс Российской Федерации, в котором одно из центральных понятий - "водный объект" разъясняется как в статье 1, так и в статье 7. Из сопоставления приведенных разъяснений видно, что под водным объектом понимается не только запас воды, сосредоточенный в определенных границах на поверхности земли и под землей, но и те элементы земной коры (или же искусственные сооружения), которые облегают водную массу. Вместе с тем, в понятие водного объекта не входит погруженная, плавающая и донная растительность, водная живность, микроорганизмы, а также наносы. Отсюда, вытекает, что владелец или законный пользователь водного объекта может претендовать, чтобы никто не препятствовал естественному пополнению водных масс в этом объекте и не проводил самовольных работ, приводящих к нарушению целостности его берегов.³¹ В «Гидрологическом словаре» Чеботарева А.И. отмечено, что «водоем – скопление бессточных или с замедленным стоком вод в естественных или искусственных впадинах. При этом водная масса и вмещающая ее чаша представляют собой единый природный комплекс».³²

Относительно понятия «водоток» также существует различные мнения. Еще в 1948 г. советский правовед Дембо Л.И. рассматривал водный поток как русло и текущую в ней воду. Некоторые современные авторы считают, что «выражение «водоток» или даже «система водотоков» буквально можно рассматривать только как русло или сток, в котором течет вода, или систему таких русел. Такое определение не охватывает специально воду, содержащуюся в русле..., однако данный термин в его современном понимании на практике государств включает в себя как русло, так и воду, содержащуюся в ней»³³. Иное положение зафиксировано в Конвенции ООН 1997 г.: «настоящая Конвенция применяется к использованию международных водотоков и их вод...». Для международно-правового регулирования водотоков это важно, поскольку совместное их использование предполагает не просто изъятие и использование «своей доли» воды, но и целый спектр сопутствующих мероприятий, например, поддержание русла, берегоукрепительные работы и т.д.

Другой вопрос касается подземных вод. Включать ли их в сферу действия региональных соглашений в бассейне Аральского моря, и если включать, то какие: лишь связанные с основным руслом или напорные тоже. Отмечая о сложности определения суверенитета в отношении водоносных горизонтов, Барберис (Barberis, 1991, p. 168) приводит пять различных ситуаций, которые могут быть использованы для определения суверенитета:

- 1) водоносный горизонт, который полностью расположен на территории одного государства
- 2) напорный водоносный горизонт, разделенный международной границей
- 3) водоносный горизонт, расположенный полностью на территории одного государства, связанный гидрологически с международной рекой
- 4) водоносный горизонт, расположенный полностью на территории одного государства, гидрологически связанный с другим водоносным горизонтом в соседнем государстве
- 5) водоносный горизонт, расположенный полностью на территории одного государства, но его зона пополнения расположена в другом государстве.³⁴

Следует также учитывать, что в гидрогеологии различают понятия «запасы» и ресурсы», при этом термин «ресурсы» применяют для характеристики тех количеств подземных вод и подземного стока, которые обеспечивают питанием в процессе круговорота воды, происходящего на земном шаре (естественные ресурсы подземных вод), а термин «запасы» - для характеристики общего объема подземных вод в земной коре в пределах рассматриваемого района.³⁵

³¹ Постатейный комментарий к Водному кодексу Российской Федерации

³² Чеботарев А.И. Гидрологический словарь. Л. 1970. стр. 41

³³ Stephen C. McCaffrey. The law of international watercourses: non-navigational use. Oxford University Press. 2001.

³⁴ Цитата из Matsumoto K. Transboundary Groundwater and International Law: Past Practices and Current Implications. A Research Paper. December. 2002. p. 10

³⁵ Чеботарев А.И. Гидрологический словарь. Л. 1970. с.37-38

До сего времени вопросы совместного управления подземными водами бассейна Аральского моря не являлись предметом специального правового регулирования на межгосударственном уровне, хотя актуальность данного вопроса особенно для бассейна реки Сырдарья существенна. Последнее обстоятельство важно не только для использования водных запасов, но в еще большей степени в целях их защиты от загрязнения с территории другого государства.

Представляется, что учет всех отмеченных выше положений при совершенствовании международно-правовой базы совместного управления водными ресурсами бассейна, будет способствовать ясному пониманию сферы применения соглашения и установлению соответствующего правового режима.