

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИНТЕГРИРОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ НА ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДАХ

Д.Р. Зиганшина

Научно-информационный центр МКВК

Повсеместное распространение концепции интегрированного управления водными ресурсами, как наиболее эффективного подхода для обеспечения устойчивого развития, влечет за собой ряд задач, требующих своевременного разрешения. Одной из ключевых является обеспечение правовой базы для данного процесса. Водное право – мощный инструмент для поддержания ИУВР, поэтому для его действенного применения, законодатель должен осознавать свою ответственность и расширять знания в данной сфере: иметь четкое представление об истории вопроса, о настоящих экономических, физических и политических аспектах проблем, четко представлять проблемы подлежащие разрешению, а также препятствия и конфликтные ситуаций, которых следует избегать. Важно отметить необходимость разработки и корректировки не только правовых механизмов, но и также мер по их эффективному приведению в исполнение.

Стремительный рост населения региона, ограниченность водных ресурсов, их нерациональное использование и, как следствие, тяжелая экологическая ситуация, выдвигают вопросы решения проблемы управления и использования трансграничных водных ресурсов в бассейне Аральского моря на первый план. Масштабы и сложность проблем, связанных с водными ресурсами, требуют комплексного и многоотраслевого подхода и развития сотрудничества государств с международным сообществом.¹ Международное сообщество признало тот факт, что вода является возобновляемым, но ограниченным ресурсом и требует интегрированного подхода с участием всех заинтересованных лиц. В связи с этим активно развивается концепция интегрированного управления водными ресурсами.² Интегрированное управление водными ресурсами – совокупность действий, которые учитывают важные физические (например, между поверхностными и подземными водами), экономические (ирригация и сельское хозяйство), социальные (позитивные и негативные последствия взаимодействия развития водных ресурсов и людей) и культурные связи между управляемыми системами.³ Повсеместное распространение данной концепции находит отражение в положениях, принимаемых на международном уровне, одним из которых является Повестка дня на 21 век. Хотя приведенные в ней рекомендации в основном направлены на национальные правительства, в отношении трансграничных водных ресурсов предусматривается гармонизация стратегий и программ действий. Гагская министерская декларация (1998) требует «благоразумного управления водой для обеспечения хорошего регулирования, так, чтобы общественность и интересы всех водопользователей были включены в управление водными ресурсами». В 2000 году на Ассамблее Тысячелетия ООН главы государств подчеркнули важность защиты и партнерства в охране общей окружающей среды и особенно необходимость «остановить неустойчивое использование водных ресурсов разработкой стратегий водного управления на региональном, национальном и местном уровнях, которые будут способствовать как справедливому доступу, так и достаточным поставкам». Наконец, в Боннской декларации министры рекомендовали «каждой стране иметь на местах приемлемую

¹ Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса.

² Некоторыми исследователями ставиться под сомнение употребление этого термина, высказывается предположение, что «было бы лучше перестать говорить об *управлении* трансграничным речным бассейном и изменить эту концепцию на *политику* трансграничного речного бассейна... и не смешивать эти два понятия, так как в международном водосборе нет двух важных характеристик основной кибернетической модели (одна ясная цель и доминирующее действующее лицо). См. например: С. Dieperink. Salmon, Sustainability and Transboundary Kiver Basin Management, Some reflections./ Transboundary River Basin Management and Sustainable Development. IHP. UNESCO, 1993, pp 15-20.

³ Approaches to Integrated Water Resources management in Humid Tropical and Arid and Semiarid Zones in Developing Countries. IHP, 1991, p. 3

организацию для управления водными ресурсами на всех уровнях и соответственно, ускорить реформы в водном секторе». Помимо этих целевых принципов, существуют положения международного водного права и соглашения, которые регулируют управление трансграничными водными ресурсами. Среди них следует отметить Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков (1997), которая «содействует их оптимальному и устойчивому использованию для нынешнего и будущих поколений». Соглашения, регулирующие трансграничные водотоки, зачастую охватывают лишь два или три аспекта проблемы. Заключение соглашений или установление трансграничного режима⁴, который бы управлял водами в интегрированном виде все еще остается исключением: только относительно Рейна и Великих озер соответствующие заявления были сделаны (Wieriks and Schulte-Wülwer-Leidig 1997; Donahue 1988)⁵. Учитывая, что нет конвенции, обязывающей государства следовать методам ИУВР, данный процесс требует дальнейшего развития. В последнее время активизируется деятельность в этом направлении и различных агентств ООН, наделенных соответствующими полномочиями в отношении воды (ФАО, ВОЗ, ЮНЕСКО, ПРООН, ЮНЕП и др.). Например, в решениях принятых Советом Управляющих ЮНЕП на его 22 сессии 7 февраля 2003 года в разделе, посвященном водной политике и стратегии ЮНЕП, подчеркивается важность интегрированного управления водными ресурсами и защите экосистем, а также отмечается необходимость следования этим принципам в последующей деятельности.

Правовые идеи об эффективном управлении, рациональном использовании водных ресурсов и их охране на международном уровне появились относительно недавно. Однако даже когда пришло осознание, что эти процессы являются важнейшим элементом системы общего благосостояния человека, их обеспечение посредством принятия государствами юридических обязательств происходит довольно медленно. Даже наличие реальной потребности в адекватном правовом регулировании, не может ускорить процесс международного правотворчества в области охраны и рационального использования трансграничных водных ресурсов, что, возможно, вызвано отношением к праву как к жесткому и не всегда эффективному регулятору отношений. Такое негативное отношение к международному праву вызвано зачастую непониманием его сути: отношение между субъектами данной отрасли являются не властно-подчиненными, а, как справедливо полагает Колосов, «имеют сугубо согласительную природу». Ядром международного права является принцип суверенитета государств, а точнее суверенного равенства государств. А как показывает мировой опыт, суверенным государствам достаточно сложно прийти к договоренности о совместном использовании разделяемых водных ресурсов и охране соответствующих экосистем. К сожалению, некоторые государства все еще рассматривают любую форму интеграции в вопросах совместного управления и использования трансграничных вод как ограничение их суверенитета. «Управление трансграничными пресноводными ресурсами невозможно, если государства не примут ограничение их суверенитета относительно водных ресурсов»⁶, - отмечается в работе французской комиссии French Académie de l'Eau. Однако стоит напомнить, что государства договариваются о своем *добровольном* подчинении правилам и решениям, выраженным совместно или принимаемым в рамках различных межправительственных организаций, в результате которых, если и происходит какое-либо ограничение, то правильное его назвать *самоограничением* своих суверенных прав в соответствующих областях. И решения, принимаемые в рамках этого процесса, устанавливающие единые для всех государств правила поведения, нельзя рассматривать как наднациональные, они скорее региональные или международные. Речь, таким образом, может идти лишь о «новом, более высоком качестве принципа суверенного равенства государств, соблюдение которого не сужает права каждого государства, а расширяет их до глобальных

⁴ В международном праве широко используется понятие «международного режима», под которым понимается система принципов, норм, правил и процедур принятия решений, регулирующих действия в определенной области международных отношений.

⁵ Volkmar Hartje. International Dimensions Of Integrated Water Resource Management/Working Paper On Management In Environmental Planning 03/2002

⁶ Proposal for a Strategic Guide to Assist in the Constitution of International Inter-state Commissions for Shared Water Resources. Draft Version. French Académie de l'Eau. April 2002

масштабов»⁷. То есть конструктивнее поощрять сценарий, главными характеристиками которого являются не положения о каком-либо «ограничении суверенитета», а о позитивном сотрудничестве для устойчивого развития всего региона. Важно не допустить, чтобы слишком узкое понимание национального суверенитета стало барьером к интеграции, тем более в отношении водных проблем, наиболее реальное и эффективное решение которого видится лишь через интегрированное управление.

Рассматривая стимулы для интегрированного бассейнового сотрудничества важно подчеркнуть, что чисто национальный подход к использованию и управлению международными водными ресурсами, который является все еще нормой на многих бассейнах, по мнению Фионы Куртин, вызывает беспокойство по двум причинам: «во-первых, потому что в большинстве случаев государства плохо оснащены, чтобы взяться за решение транснациональных экологических и социальных проблем; и что более важно, потому что многие люди не представлены достаточно в государственной системе».⁸ Надо отметить, что в целом в качестве основы правового регулирования водного управления в настоящее время используются абсолютно новые принципы: Человек стал в центре внимания, приоритеты человеческой жизни и охраны здоровья, благоприятные экологические условия ставятся во главу угла⁹, при этом все активнее находят воплощение в правовых нормах интересы Природы. Новая национальная и международная политика в области водопользования и защиты становится более гуманной. Поэтому процесс управления водными ресурсами может рассматриваться как процесс обеспечения того, чтобы вода использовалась таким образом, который обеспечивает наибольшую пользу обществу и наименьший вред природе.

Так как же управлять ее, а точнее как организовать управление людьми¹⁰, задействованными в этот процесс, чтобы достичь намеченных целей? Каким образом интегрировать международное сотрудничество в этой области и поставить его на практические рельсы? Какие правила должны быть изменены, каким образом и в какой конкретной ситуации? Любой процесс начинается с диагностики проблем, вызванных существующими условиями и институтами, а также достаточным пониманием ситуации на всех уровнях. Реформа, то есть преобразование из одного положения в другое, всегда опасна возможностью возникновения конфликтных ситуаций, поэтому данный процесс должен поддерживаться механизмами разрешения возникающих противоречий и построения консенсуса. Препятствия могут возникнуть из-за непонимания общественностью и пользователями экономических преимуществ такого подхода, а также из-за недостаточного понимания роли новых организаций, образование которых часто воспринимается в штыки. Поэтому в настоящее время первостепенного внимания требует донесение, во-первых, до непосредственно вовлеченных в данный процесс лиц (водных менеджеров, пользователей), а также до лиц, принимающих решения, и общественности в целом основных положений, достижение которых необходимо для гармоничного управления. То есть нужна адекватная национальная и региональная политика, которая социально приемлема, действует в соответствии с целями устойчивого развития и использования водных ресурсов, и направлена на эффективное выполнение различными действующими лицами/ водопользователями, вовлеченными в процесс своих функций. В процесс создания нового и изменения существующего законодательства должны быть вовлечены все водопользователи как государственный, так и частный сектор, так как основная идея ИУВР – это активное участие водопользователей (децентрализация). Следует обеспечить заинтересованное участие всех действующих лиц в разработке, руководстве и политической поддержке процесса проведения ИУВР. В частности, все большая ответственность за обеспечение устойчивого развития возлагается на частный сектор. Важным условием является их включение в данный процесс на ранней стадии, в частности на стадии принятия решений относительно осуществления ИУВР. Это позволит выявить вопросы,

⁷ Международное право в современном мире: Сб. статей/Отв ред Ю.М. Колосов. – М.: Междунар. отношения, 1991. С. 7

⁸ Fiona Curtin. Transboundary Impacts of Dams: Conflict Prevention Strategies. Draft: *Discussion Note prepared for the World Commission on Dams*. Green Cross International July 4, 2000

⁹ См. General Comment N 15 (2002) E/C/12/2002/11

¹⁰ В рамках Диалога по эффективному водному регулированию водный кризис в основном рассматривается как кризис руководства. См. подробнее. Dialogue on Effective Water Governance. Website: www.gwpforum.org

которые могли бы в противном случае остаться без должного внимания, но которые, однако, могли бы оказаться важными для некоторых участников процесса или для обсуждаемого вопроса в целом. Требуется усилить правовую базу и согласительные механизмы, такие как основа для диалога, сотрудничества и разрешения конфликтов. Так как подход ИУВР требует, чтобы процессы принятия решений передавались на самые низкие уровни, обеспечивающим решение таких задач, обычно местным органам власти и основным общественным институтам, соответственно должны быть четко определена их роль и функции. Помимо этого, на ранних этапах важно найти пути обеспечения поддержки всех заинтересованных министерств и ведомств и их участия в процессе. При всей исключительной важности сотрудничества с ключевыми министерствами и ведомствами, некоторые из них могут придерживаться того мнения, что ИУВР не имеет никакого отношения к их основной деятельности. Например, эти вопросы могут не представлять непосредственного интереса для чиновников Министерства финансов, однако те же чиновники могут принимать решения, от которых в значительной степени будет зависеть успех соответствующих проектов и программ. В связи с этим крайне важно установить диалог с такими ключевыми министерствами и ведомствами и убедить их в том, что ИУВР имеет непосредственное отношение к целям устойчивого развития и к конкретным интересам каждого министерства и ведомства. Это поможет им ясно осознать ту важную роль, которую они могут играть в процессе ИУВР, и те выгоды, которые могут быть получены. Повышение осведомленности относительно ИУВР может стать отправной точкой для вовлечения указанных организаций в процесс ее проведения и для обеспечения их поддержки, а также заложить основы для долговременного сотрудничества в реализации дальнейших мероприятий. Повышение осведомленности предусматривает, в частности, распространение информации об ИУВР, о возможностях, создаваемых ее проведением, и об обязательствах и ответственности тех, кто будет вовлечен в этот процесс и последующие мероприятия, а также тех, чьи интересы будут затронуты в результате процесса. Так как в ИУВР задействовано много действующих лиц, для его осуществления необходимо формирование альянсов и соглашений со многими заинтересованными лицами, действовавшими ранее изолированно. Поэтому вероятно, возникнут трудности в координации деятельности действующих лиц, потребуется прояснить и ответственность пользователей и поставщиков воды.

Установление благоприятной обстановки включает не только создание правильной политической структуры по соответствующему распределению и управлению водой среди конкурирующих пользователей и для регулирования качества воды, но и обеспечения адекватной правоспособности и подотчетности внутри регулирующих и управляющих институтов для правильной реализации этой политики. Под механизмами подразумеваются правила, которые направляют и сдерживают действующих лиц. Такие правила могут быть официально закреплены, как, например, законы или другие нормативные акты, либо могут быть неофициальными, например, как обычаи. Новые институциональные решения, важность в управлении водными ресурсами которых подчеркивается повсеместно, обуславливают необходимость изменения этих правил. В процессе создания и корректировки правовых механизмов необходимо рассматривать их в контексте предшествующего опыта самой страны, региона и с учетом наилучшего мирового опыта. Для этого необходимо развить у действующих лиц понимание в области управления, помочь в изучении мирового опыта, а также сориентировать их на успешную адаптацию зарубежного опыта к реалиям ЦАР. Изменение водной политики и права, определяющих правила в соответствии с которыми принимаются действия по управлению водными ресурсами, требует расширенного действия на самом высоком политическом уровне. Однако, это не говорит о том, что правила будут спускаться сверху-вниз. Если рассматривать роль государства как роль инициатора (более, чем управляющего сверху вниз), то роль водного права в данном случае приводить в исполнение водную политику и обеспечивать эффективный административный и регулирующий механизм на соответствующем уровне. Как отмечается в ГВП, водное право – мощный инструмент для поддержания ИУВР¹¹, поэтому для его действенного применения, законодатель должен

¹¹ Policy Guidance and Operational Tools. ToolBox. Integrated Water Resources Management. Global Water Partnership. Version I. 2002

осознавать свою ответственность и расширять знания в данной сфере: иметь четкое представление об истории вопроса, о настоящих экономических, физических и политических аспектах проблем, четко представлять проблемы подлежащие разрешению и каких препятствий и конфликтных ситуаций следует избежать, так как правовая наука требует очень тонкой формулировки для должного понимания и толкования.

Важной тенденцией для развития водного законодательства в переходный период является развитие региональной правовой базы. Данный процесс является решающим для увеличения эффективности законодательства и принятия во внимание региональных особенностей. При интеграции в любой сфере гармонизация законодательств одна из ключевых предпосылок успеха. Поэтому юридическая наука должна более активно обращаться к исследованию различных международно-правовых проблем управления и использования водных ресурсов и освещению деятельности государств в деле их разрешения. Применение сравнительно-правового метода исследования для выявления положительных сторон применения подобного законодательства на других бассейнах с учетом специфики местных условий будет способствовать его эффективности.

Усовершенствование водного управления, как уже не раз отмечалось, является проблемой требующей институциональных изменений. Речь идет не только об обновлении, улучшении межгосударственного и национального законодательства, но и о формировании институтов, призванных функционировать в новых условиях, определении их организационной структуры, прав, обязанностей и ответственности. Такие институты специфичны для каждой страны, поэтому обязательно принимать во внимание культурный и политический контексты. Особое внимание должно быть уделено предписаниям законодательства и политики для деятельности организаций по водным ресурсам и определению их основных функций. Процесс обеспечения правовой структуры для разных бассейновых организаций очень сложный и медленный. Так как опыт других стран зачастую не срабатывает в новых условиях, самый эффективный способ применения принципов и методов управления «изучение путем действия» (learning by doing), либо так называемый адаптивное управление.¹²

Известно, что ни одному государству не справиться в одиночку с огромным комплексом подобных вопросов. Это требует в числе прочих интеграции интеллектуальных усилий, международной интеграции в области водного образования, создание открытости границ, предоставления возможности общения с людьми уже на этапе образования, то есть создания единого образовательного пространства. Важно не забывать о роли правовой науки в этом процессе, которая не стоит на месте: с течением времени формируются новые отрасли права, вносятся изменения в существующие, находят новое соприкосновение действовавшие ранее отдельно. К примеру, при переходе к концепции устойчивого развития происходит все большая интеграция международного регулирования социального, экономического и экологических аспектов. В последнее время идет речь о становлении новой отрасли международного права – международного права устойчивого развития. Следовательно, комплексный подход к вопросам правового регулирования использования и управления трансграничными ресурсами связан и с организацией научных исследований. Однако при этом следует понимать, что даже наличие идеальных научных разработок, обосновывающих меры и вырабатывающих нормативные документы по управлению и использованию водных ресурсов, не являются гарантией того, что процесс будет выполнен соответствующе. Наличие того или иного правового документа само по себе не столь существенно, если только нет ярко выраженной взаимной заинтересованности в его соблюдении, чтобы гарантировать эффективное действие принятых положений. В последнем случае действенность таких положений может поддерживаться «снизу» развитием правосознания населения. «Законы, и особенно коллективные усилия по усовершенствованию законодательства, не только свидетельствуют о повышении общественного сознания, но и способствуют этому. Рост сознания в свою очередь стимулирует дальнейшее развитие законодательства»¹³.

¹² См. подробнее: Janet C. Neuman. Adaptive Management: How Water Law Needs to Change

¹³ К. Стоун. Закон как средство формирования морально-этических норм, связанных с войной и окружающей средой/ Морально-этические нормы, война, окружающая среда: Пер.с англ./Под ред. И.Т.Фролова. – М.: Мир, 1989, - с. 100

Требуется обучение не только водных специалистов, но и других специалистов, вовлеченных в процесс (например, экономистов и юристов) для общего понимания проблем. В тренинговом центре НИЦ МКВК ведется такая работа, однако необходимо добиться большего внимания к данным проблемам при обучении в специальных и высших учебных заведениях. В настоящее время, например правовому разрешению водных проблем, проблемам их эффективного управления, изучению правовой поддержки перехода к новым методам по управлению ресурсам практически не уделяется внимание в рамках получения юридического образования, по крайней мере, в Узбекистане. Должны поддерживаться инициативы наращивания потенциала посредством проведения семинаров, разработки инновационных регулирующих механизмов и правовых инструментов, создавая правовые исследовательские связи и диалоги, способствуя вовлечению международного правового сообщества в ИУВР. Важно усилить связи между научным сообществом и политиками, организовывать диалоги между специалистами и молодежью, информировать и обучать молодежь об устойчивом развитии, мобилизовать молодежное сотрудничество к достижению его целей.

Лишь активное участие всего общества в затрагиваемых вопросах может быть определенным гарантом успешных результатов. Люди должны понимать, что каждый их шаг - общее усилие в одном направлении. Поэтому необходимо повсеместное внедрение концепции «вода – дело каждого», но не только в виде лозунгов, а в виде реальных шагов от каждой задействованной стороны. Принцип «вода дело каждого» – хороший, но нужно быть осторожным, чтобы избежать ситуации, что называется «у семи нянек дитя без глазу», то есть нужна реальная координация деятельности всех вовлеченных лиц. Успех любого предприятия зависит от действенного вклада каждого участника, водное управление не является исключением. Как доказано наукой современного управления, необходимо применять приоритеты мотивации - каждый должен знать, что именно заставляет его искать пути наилучшего выполнения работы, то есть желание и необходимость использования данных механизмов должно быть внутренне мотивированно на всех уровнях.

Поскольку пресная вода, запасы которой постоянно уменьшаются, представляет собой ценнейший ресурс, а отсутствие правового регулирования в этой сфере имеет необратимые последствия, требуются объединенные, конкретные и экологически надежные изменения нынешней политики и совершенствование юридической базы межгосударственных отношений по рациональному использованию водных ресурсов бассейна, которые обеспечили бы в будущем достаточность запасов и эффективное использование воды для всего населения региона. Правовая рамка необходима для обеспечения взаимодействия с другими государствами и агентствами за пределами государства. Планы развития водных ресурсов должны получить строгий обзор и критику на бассейновом уровне.

Очевидно, что должна быть проделана огромная работа, при этом следует четко представлять основную цель всего процесса, которым является устойчивое использование водных ресурсов на благо Человека и Природы. Многоаспектный подход ИУВР сфокусирован не только на методах управления водными ресурсами, но также на улучшении благосостояния человека обращением к вопросам прав человека, здоровья, образования и окружающей среды в регионе. Подход ИУВР *следует* применить, потому что это наиболее эффективный путь к устойчивому развитию региона. Подход ИУВР *возможно* применить, благодаря возрастающему осознанию его эффективности на всех уровнях. Принятие интегрированного управления, управления речным бассейном или любого иного усовершенствования в политике управления не сможет решить наши водные проблемы, если мы не возьмем на себя ответственность за использование воды. Вода – катализатор развития, поэтому вполне закономерно, что развитие и благополучие всего общества не может ложиться на плечи лишь специалистов-водников – это проблема всего общества и каждый ее член должен внести действенный вклад в общее дело. Люди этого региона (бассейна Аральского моря) имеют уникальную возможность вести мир к развитию и применению принципов устойчивого водного использования и экономического развития¹⁴. Необходимо, чтобы вклад специалистов

¹⁴ Sustainable Water Management in the Aral Sea Basin. Daene C. McKinney, Department of Civil Engineering, The University of Texas at Austin

различных отраслей, в том числе правоведов в этот процесс был своевременным и эффективным.