

Международно-правовое регулирование трансграничных водных ресурсов

Шалгимбаева А.С.

Сотрудничество между странами в целях совместной эксплуатации трансграничных водных ресурсов приобретает жизненно важное значение в современном мире. Почти 40% жителей планеты зависят от этих ресурсов. Водные ресурсы как одни из основных компонентов природной среды имеют решающее значение для обеспечения жизни на Земле. Водные ресурсы являются специфической частью природной среды с точки зрения невозполнимости и невозстановливаемости. Из 200 речных бассейнов первого порядка (рек, впадающих в океан, море или озеро), по крайней мере, 148 используются совместно двумя государствами и 52 являются источником водных ресурсов для 3-х - 10 государств. Необходимо отметить, что трансграничные водные ресурсы подпадают под категорию разделяемых природных ресурсов. Они расположены таким образом, что их отдельные части находятся на территории двух или более государств. Поэтому между сопредельными государствами, по территориям которых протекает река или находится озеро, находящееся на стыке государственных границ, возникает множество проблем, требующих правовой регламентации.

К трансграничным относятся любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя и более государствами или расположены в таких границах. В тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, их пределы ограничиваются прямой, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их устье [1]. Такое определение трансграничных вод дается в Конвенции ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992 г.). Трансграничные воды рек принадлежат территориям приграничных государств и составляют часть этих территорий. Суверенитет прибрежного государства распространяется на ту часть приграничной реки, которая находится между берегом, принадлежащим данному государству, и линией государственной границы, которая, как правило, устанавливается по середине главного фарватера реки.

Использование международного права в этой области правового регулирования межгосударственных водных отношений в Центрально-азиатском регионе не всегда помогает, ибо в международном праве не существует никаких запретительных или ограничительных положений, и водные отношения регулируются через взаимные договоренности.

Несмотря на значительное число действующих международных договоров по вопросам использования трансграничных вод, до недавнего времени не было универсального международно-правового акта, систематизирующего основные принципы и нормы поведения государств в этой области международных отношений, или, иначе говоря «международного права водных ресурсов», как часто называют эту сферу международно-правового регулирования. Первая попытка систематизировать применимые нормы международного права в этой области, т.е. кодифицировать «обычные» международно-правовые нормы, была сделана в середине 1960-х гг. профессиональной неправительственной международной организацией – Ассоциацией международного права (АМП). На основе изучения международных договоров,

обычаев, международной судебной практики Ассоциация разработала и приняла на своей сессии в Хельсинки в 1966 г. «Правила пользования водами международных рек», получившие название Хельсинкских правил.

Хельсинкские правила регулируют режим использования и охраны вод «международного водосборного бассейна» и содержат руководящие правовые принципы, определяющие взаимные права и обязанности государств, в пределах территорий которых находятся части такого бассейна. Основопологающей нормой правового режима трансграничных вод является принцип «разумного и справедливого использования», согласно которому каждое государство бассейна имеет право в пределах своей территории на разумную и справедливую долю в получении выгод от пользования водами этого бассейна.

Хельсинкские правила содержат нормы, касающиеся предотвращения и контроля загрязнения, регулирования судоходства на судоходных реках, лесосплава, предупреждения и разрешения международных споров относительно прав или других интересов государств бассейна. В последующие после принятия Хельсинкских правил, годы АМП выработала более 14 дополнительных рекомендаций, устанавливающих правила по различным аспектам охраны и использования международных водотоков. Все эти нормы были приведены в систему и представлены в едином документе Ассоциации международного права под названием «Консолидация правил АМП относительно международных водных ресурсов» (Кампионе д'Италия, 1999 г.). В августе 2004 г. на Берлинской конференции Ассоциации были приняты новые «Правила, касающиеся водных ресурсов».

Хотя правила, разработанные и принятые АМП, являются чисто рекомендательными, не имеющими какой-либо обязательной для государств правовой силы, их принято рассматривать как отражение обычного международного права, сложившегося в результате весьма длительной практики государств. Эти правила во многом легли в основу большого числа дву- и многосторонних соглашений, включая единственный универсальный договор в этой области – Конвенцию ООН о несудоходном использовании международных водотоков 1997 г. В этой Конвенции содержится положение о том, что страна, на территории которой находится часть международного водотока, не может наносить “значительный ущерб” другим странам, и сотрудничество в его освоении должно строиться “справедливым и разумным образом” [2]. Конвенция 1997 г. устанавливает как «материальные», так и «процедурные» нормы, которым государства-участники обязаны следовать в своих взаимоотношениях по поводу водопользования на трансграничных водотоках. Она поощряет государства, разделяющие один и тот же водоток, заключать соглашения, которые применяют или приспособляют конвенционные положения к специфическим характеристикам данного водотока, хотя участие в Конвенции не затрагивает юридической силы действующих соглашений. Основопологающие нормы международного права водных ресурсов в целом – принцип разумного и справедливого использования вод международного водотока и принцип непричинения значительного ущерба другому государству водотока получили в Конвенции дальнейшее развитие и конкретизацию. Наряду с ними в этом документе содержатся другие важные нормы, такие, как общее обязательство сотрудничества, при использовании международного водотока, включая обмен информацией, процедурные обязательства уведомления и консультаций при планировании мер, способных вызвать значительные неблагоприятные последствия для других государств водотока, положения, касающиеся защиты и сохранения экосистем водотока, мирного разрешения международных споров и т.д.

К основным документам, регулирующим водные отношения, относятся «Конвенция по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (1991 г.), «Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» (1993 г.), а также «Глобальная программа ООН по воде», которые определяют общие контуры подхода к данной проблеме.

По вопросам использования трансграничных вод действует принятая в 1992 г. Хельсинская конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Она была подписана 17 марта 1992 года и вступила в силу 6 октября 1996 года. Это первый документ, направленный на создание правовой базы сотрудничества по защите и рациональному использованию трансграничных вод в пределах целого региона. В пространственную сферу действия ЕЭК ООН входят страны Европы, Северной Америки, Центральной Азии и Израиль. В настоящее время в Конвенции участвует 35 государств, включая Европейский Союз.

Основными целями Хельсинкской водной конвенции являются:

- охрана трансграничных вод (включая поверхностные и подземные воды) путем предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения;
- экологически обоснованное и рациональное управление трансграничными водами;
- разумное и справедливое использование трансграничных вод;
- сохранение и восстановление экосистем.

Достижение этих целей предполагается путем индивидуальных и совместных мер стран-участниц по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, насколько это возможно в источнике загрязнения. Это касается как точечных, так и диффузных источников.

Конвенция содержит две категории обязательств. Первая, включающая обязательства более общего характера, касается всех участвующих в Конвенции государств. Вторая категория обязательств распространяется на так называемые «прибрежные стороны», т.е. на тех участников Конвенции, которые имеют общие трансграничные воды. Ключевым обязательством прибрежных сторон является заключение двусторонних, многосторонних соглашений или других договоренностей в отношении конкретных разделяемых ими водотоков.

Подобно другим соглашениям рамочного типа, правовой режим, установленный Водной конвенцией, находится в постоянном развитии, в частности, путем принятия дополняющих Конвенцию юридически обязательных международно-правовых актов – протоколов, а также других нормативных актов рекомендательного характера – разного рода руководств и рекомендаций.

В целом, по мнению многих экспертов, международное право в основном носит общий (рекомендательный) характер, затрагивая преимущественно экологические проблемы трансграничных водных ресурсов. В меньшей степени они касаются самих проблем управления водными ресурсами. В них практически отсутствует механизм разрешения международных споров, довольно слабо проработана законодательная и нормативная база. Из имеющихся

международно-правовых документов следует, что владельцем речного стока, сформировавшегося на территории данного государства, является именно это государство. Следовательно, оно правомочно распоряжаться этими водами и, как подразумевается, должно делать это рационально, то есть без ущерба для экологии и для хозяйственной деятельности на водных пространствах и территориях, находящихся ниже по течению [3]. Однако специально не оговаривается (и, по сути, этот вопрос остается за скобками), должно ли это государство отвечать за соблюдение хотя бы минимальных санитарных норм и соответственно расходов по очистке воды, которые вынуждено нести то государство, на территорию которого попадают загрязненные воды. В ряде двусторонних и многосторонних договоренностей зафиксирован принцип "кто загрязняет, тот и платит". Но не проработан механизм взаимоотношений в случае возникновения коллизий и порядок взимания платы за загрязнение вод двумя или несколькими государствами, расположенными ниже по течению.

Всем заинтересованным сторонам ясно, что проблему сохранения и использования должны сообща решать специалисты по водному хозяйству, гидротехники, гидрологи, экологи, экономисты, специалисты по управлению природопользованием в трансграничном контексте, дипломаты, пограничные службы и др. Однако вряд ли их работа будет эффективной, пока не существует детально проработанной договорной системы управления трансграничными водными ресурсами, учитывающей все аспекты проблемы.

Что касается проблем управления водными ресурсами и решения спорных ситуаций, то оно не содержит конкретных механизмов разрешения международных споров. Как уже отмечалось, проблемы, возникающие и более того, усиливающиеся в последнее время, становятся источником региональных споров, способствуют возникновению периодически возникающих напряженностей в отношениях между соседними государствами.

Дефицит воды в перспективе при условиях отсутствия достигнутых согласованных решений может стать основным препятствием к обеспечению безопасности и устойчивого развития отдельных стран. Поэтому важно продолжать работу в этом направлении.

Многие проблемы по водным ресурсам в свою очередь, в определенной степени порождены тем, что указанные ранее межправительственные соглашения между центральноазиатскими странами определяют только общие основы такого сотрудничества. И к тому же достигнутые соглашения не всегда выполняются или выполняются не полностью.

Со времени распада Советского Союза страны Центральной Азии прошли определенный путь по формированию рыночной экономики. И в последние годы наметилась тенденция относительной стабилизации динамики их экономического роста. Учитывая этот факт, а также то, что прогнозируется их дальнейший экономический рост, можно предположить, что вновь возникнут спорные вопросы, которые будут касаться пересмотра квот и процедур водоотделения.

Поскольку почти половина водных ресурсов Казахстана формируется вне ее территории, без преувеличения можно сказать, что вода становится стратегическим инструментом международных отношений с соседними государствами.

«По водообеспеченности Казахстан занимает одно из последних мест среди стран СНГ. По оценке специалистов водного хозяйства республики, уже в ближайшие годы при росте экономического потенциала страны, основанного на освоении богатых минерально-сырьевых, топливно-энергетических и земельных ресурсов, возникнет серьезная проблема с водообеспечением. В этой ситуации для Казахстана особую важность обретает вопрос использования вод трансграничных рек, их деление с сопредельными государствами на принципах международного права и взаимного сотрудничества.

Таким образом, формирование региональной правовой базы водных отношений должно строиться с учетом национальных интересов стран Центральноазиатского региона, тем более что фактически не существует эффективного международного механизма по разрешению споров относительно использования вод трансграничных рек. Поэтому решение данного вопроса требует желаний и готовности государств, использующих водные ресурсы трансграничных рек, вступать в конструктивные переговоры с целью нахождения взаимоприемлемых решений.

Как было подчеркнуто в Алматинской Декларации Глав государств Центральной Азии: управление ресурсами трансграничных рек должно иметь экосистемный подход, осуществляться справедливым и разумным образом, не наносящим взаимный ущерб. "Водный кризис по сути является кризисом управления" и для большинства стран мира обеспечение эффективности управления водными ресурсами является серьезной проблемой.

Необходимость общей схемы управления водным бассейном Центральноазиатского субрегиона обусловлена самой природой и требует выработки и развития специфических механизмов сотрудничества.

Основой партнерства, как отмечают специалисты, должны быть общие цели. Эти цели должны соответствовать национальным и субрегиональным приоритетам, а также ранее принятым государствами Центральной Азии обязательствам в области трансграничного водопользования, экологии и устойчивого развития. Кроме того, эти цели должны иметь количественные индикаторы и временные рамки по их достижению. Управление водными ресурсами не может быть отделено от управления качеством воды. Но как известно, между министерствами водного хозяйства и охраны окружающей среды существует определенная конкуренция и это негативно сказывается на решении важных водохозяйственных и экологических проблем как на национальном, так и на региональном уровнях. И нельзя не согласиться с мнением о том, что объединение действий возможно на основе не столько протоколов и соглашений, убеждающих в признании общих интересов, сколько на основе правовых актов, отражающих общие цели.

Большинство национальных и международных экспертов сходятся на том, что процесс выработки соглашений по конкретным проблемам межгосударственных водных отношений может быть ускорен после принятия странами Центральной Азии общей стратегии рационального использования и охраны экосистем, а также повышения статуса координационных комиссий в Центральной Азии. Душанбинское заявление Глав государств Центральной Азии (5 октября 2002 года), направленное на необходимость создания

специальной комиссии ООН, ответственной за координацию деятельности международных организаций и стран доноров по решению проблем бассейна Аральского моря, в этом направлении является исключительно важным предложением [4].

Повышение статуса такой структуры позволило бы во многом улучшить координацию существующих программ и проектов для достижения целей устойчивого развития субрегиона.

После провозглашения независимости, все пять государств Центральной Азии приступили и к формированию водного законодательства на национальном уровне. Во всех пяти государствах были приняты Кодексы или Законы, регулирующие водные отношения. В Республике Казахстан – Водный Кодекс от 31 марта 1993 года (9 июля 2003 года в Казахстане принят новый Водный Кодекс), в Кыргызской Республике – Закон о воде от 14 января 1994 года, в Республике Таджикистан – Водный Кодекс от 27 декабря 1993 года, в Республике Узбекистан – Закон о воде и водопользовании от 6 мая 1993 года и только в Туркмении – Водный Кодекс от 27 декабря 1972 года действует до настоящего времени. В Кодексах и Законах всех пяти государств вода, в соответствии с их Конституциями признана государственной собственностью. Право специального водопользования осуществляется на платной основе. В водном законодательстве четырех государств (за исключением Туркменистана) самостоятельной статьей закреплялось требование о том, что если международным договором установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве этих государств, то применяются положения международного договора.

По мнению международных экспертов, существующие правовые рамки отношений между государствами Центральной Азии, а также между регионом и мировым сообществом пока не позволяют максимально использовать как собственный потенциал, так и возможности мирового сообщества. Для решения проблем региона и каждой страны-участницы в рациональном использовании трансграничных вод, охраны окружающей природной среды, и обеспечения экологической безопасности необходимо создание новых рамок для межгосударственного и регионального сотрудничества. Такой основой могло бы служить многостороннее соглашение и общая программа между всеми участниками процесса – странами-донорами, бизнесом и гражданским сектором, для выражения общих измеряемых целей, а также для выработки механизмов их достижения, стимулирования, мониторинга и ответственности.

Международные соглашения реализуются через мероприятия и деятельность, осуществляемые, прежде всего, на уровне участвующих в них государств. Национальная имплементация включает в себя комплекс мер правового (принятие соответствующего национального законодательства), административно-организационного (создание новых или наделение соответствующей компетенцией имеющихся национальных органов), экономического (инвестиции и применение экономических рычагов воздействия) и социального (информация, образование и поощрение общественного участия) характера. Такая национальная деятельность должна подкрепляться на международном уровне контролем за соблюдением выполнения международных договоренностей и обязательств. При всем разнообразии международной практики на первый план сегодня выходит концепция комплексного (или интегрированного) регулирования управления трансграничными водными ресурсами.

В научной литературе публикаций, связанных с рассмотрением международно-правового режима трансграничных водных ресурсов, большое количество. Существует ряд работ по режиму Дуная, Рейна, Одера, Ганга и других международных рек, такие, как П. Казанский «Договорные реки: очерки теории и истории международного речного права», М.В. Почкаев «Международно-правовой режим судоходства по Дунаю» 1951 года, Ю.Я. Баскин, Л.В. Корбут «Международно-правовой режим рек. История и современность» 1987 года, а также работы П.С. Стайнова, И.Н. Тарасовой, П.Г. Фандикова и др., работы о режиме Каспийского моря и его ресурсах (как, например, Ю.Г. Барсегов «Каспий в международном праве и мировой политике» 1988 года, и многие работы Бекашева, А.Н. Вылегжанина, Д.Г. Икаева, И.Г. Кепбанова, Р.Ф. Мамедова и др.

Список литературы

1. Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. - Хельсинки, 1992. - С. 3.
2. Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков. - Нью-Йорк, 1997.
3. Международное право. Т. 7. - М., 1992. - С. 81-83.
4. Материалы Душанбинской встречи Глав государств, от 5 октября 2002 г.