

A.A. САЛИМГЕРЕЙ

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА АРАЛЬСКОГО МОРЯ¹

Как известно, после распада СССР в 1991 г. административно-территориальные границы, существовавшие между советскими республиками, как сухопутные, так и водные, были признаны в качестве государственных. В Алматинской декларации от 21 декабря 1991 г. государства СНГ признали «территориальную целостность и нерушимость существующих границ»². В силу этого факта и на основе принципа *uti possidetis* (границы территории воспринимаются так, как они были установлены к моменту независимости) Аральское море оказалось разделенным между Республикой Казахстан и Республикой Узбекистан.

В настоящее время Аральское море разграничено на основе Договора между Республикой Казахстан и Республикой Узбекистан о казахстанско-узбекской государственной границе от 16 ноября 2001 года³. Согласно статье 3 данного Договора водная поверхность Аральского моря составила 108.4 километра. Каждый участок моря является составной частью государственной территории прибрежного государства и соответственно оно полностью может осуществлять свой суверенитет. Однако стоит отметить, что осуществление суверенитета прибрежного государства в водной акватории, которая разделяет территории двух государств, имеет свои особенности в отличие от сухопутной территории. Эти особенности проявляются в вопросах пересечения судами линии государственной границы на воде, осуществления уголовной и гражданской юрисдикций на борту судна, в вопросах

использования водных ресурсов и их охраны и др. Например, в статье 4 Закона Республики Узбекистан от 6 мая 1993 г. «О воде и водопользовании» установлено, что право на пользование водами из межгосударственных рек - Амударья, Сырдарья, Зараган, а также **Аральского моря** и других водных источников устанавливается межгосударственными соглашениями⁴. Согласно статье 9 Водного Кодекса Республики Казахстан одним из принципов водного законодательства Республики Казахстан является использование трансграничных вод на основе международных норм и международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан.⁵ Другая же 15 статья Кодекса устанавливает, что порядок использования и охраны трансграничных вод устанавливается данным Кодексом, законодательством Республики Казахстан о Государственной границе и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан. Между тем, такое противоречие характеризует внутреннее несовершенство норм нормативного правового акта и может отрицательно сказаться в вопросах правового регулирования режима использования Аральского моря.

Среди тех международных договоров, которые определяют тот или иной режим использования Аральского моря, можно назвать Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования от 2 июня 1997 г.; Соглашение между Пра-

¹ Аральское море – это крупнейший внутриматериковый, замкнутый водоем, площадь которого несмотря на катастрофическое уменьшение уровня моря за последние 40 лет является значительной. До экологической катастрофы площадь Аральского моря с островами составляла 64,5 тысячи квадратных км., средняя глубина - 20-25 м., наиб. 67 м. Св. 300 о-вов (крупные Кокарал, Барсакельмес, Возрождение).

² Международное публичное право. Сборник документов. Составители Бекяшев К.А., Ходаков А.Г. - Москва. 1996. Т.2. - С.471.

³ Ратифицирован Законом РК от 02.07.03 г. № 453-II

⁴ Водное законодательство государств-участников Содружества Независимых Государств. Составители Кожаков А.Е., Сарсембеков Т.Т., Алматы: Атамура, 2006. Книга-1.С.557

⁵ Водный Кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 г. ЗРК.

вительством Республики Казахстан и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области поисков, разведки и разработки месторождений нефти и газа от 30 октября 1998 г.; Договор между Республикой Казахстан и Республикой Узбекистан о казахстанско-узбекской государственной границе от 16 ноября 2001 г.; Договор о вечной дружбе между Республикой Казахстан и Республикой Узбекистан от 31 октября 1998 г.⁶ и др.

В вышеназванных соглашениях есть нормы, указывающие на проведение совместных исследований в акватории Аральского моря, координацию усилий по охране экологической системы Араля. Например, в Соглашении между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области поисков, разведки и разработки месторождений нефти и газа Стороны обязались сотрудничать в области проведения совместных геологических исследований, разведки и добычи углеводородного сырья на территории Республики Казахстан и Республики Узбекистан, включая акваторию **Аральского моря**. В Договоре о вечной дружбе между Республикой Казахстан и Республикой Узбекистан Стороны обязались объединять и координировать усилия в деле восстановления экологической системы Араля и районов Приаралья, взаимодействовать в выработке и реализации международных и особенно региональных программ в этой области.

Вместе с тем, нормативные предписания вышеназванных соглашений по вопросам различных аспектов совместного сотрудничества в акватории Аральского моря являются фактически «декларациями намерений сторон» и вряд ли способны эффективно регламентировать межгосударственные отношения, так как не содержат четкого механизма реализации их норм и страдают отсутствием целевого характера применительно к Аральскому морю.

Учитывая жизненно важное значение Аральского моря для развития региона Центральной Азии, глобальный характер усыхания Араля и связанные с этим явления деградации природной среды в зоне Приаралья, а также сложившуюся общую кризисную экологическую ситуацию,

обусловленную дефицитом водных ресурсов в регионе, режим использования водных ресурсов Аральского моря и его охраны регламентируется также на основе многосторонних договоров. Одним из таких договоров является 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 от 18 февраля 1992 г. (вступило в силу со дня подписания). Это Соглашение провозглашает общность и единство водных ресурсов региона (Аральское море является частью водных ресурсов региона). Согласно нормам Соглашения стороны обладают одинаковыми правами на пользование и ответственностью за обеспечение их рационального использования и охраны; договаривающиеся стороны обязуются обеспечить строгое соблюдение согласованного порядка и установленных правил использования и охраны водных ресурсов; каждая из сторон участвующих в Соглашении обязуется не допускать на своей территории действий, затрагивающих интересы других сторон и способных нанести им ущерб, привести к изменению согласованных величин расходов воды и загрязнению водных источников; стороны обязуются также совместно проводить работы для решения экологических проблем, **связанных с усыханием Аральского моря**, а также устанавливать объемы санитарного попуска на каждый конкретный год, исходя из водности межгосударственных источников; в исключительно маловодные годы по вопросам водообеспечения остродефицитных районов сторонами принимается специальное отдельное решение. Другим таким договором является Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона от 26 марта 1993 г. В Соглашении стороны установили образовать на паритетной основе Межгосударственный Совет по проблемам бассейна Аральского моря. При нем постоянно действующий Исполнительный комитет; Комиссию по социально-эко-

⁶ Ратифицирован Законом РК от 27 мая 1999 г. Вступил в силу 17 января 2000 года.

номическому развитию, научно-техническому и экологическому сотрудничеству; Координационную водохозяйственную комиссию, действующую в соответствии с Соглашением, подписанным 18 февраля 1992 г.; Российская Федерация принимает участие в работе Межгосударственного Совета в качестве наблюдателя в решении проблемы Аральского моря и Приаралья, оказывает необходимую материально-техническую помощь в части очистки воды, создании систем хозяйствственно-питьевого водоснабжения населения региона, борьбе с опустыниванием, участвует в научно-техническом сотрудничестве, разработке крупных региональных проектов, создании системы мониторинга окружающей среды, оказывает экспертные услуги и содействует подготовке квалифицированных специалистов.

Государства Участники-Соглашения признали в качестве общих задач: рациональное использование ограниченных земельно-водных ресурсов бассейна Аральского моря в целях обеспечения необходимости социально-экономического развития и благосостояния своих народов; поддержание надлежащего качества воды в реках, водоемах и подземных источниках за счет сокращения и в дальнейшем недопущения сброса в них неочищенных промышленных, коммунально-бытовых, загрязненных и минерализованных коллекторно-дренажных вод; гарантированное обеспечение подачи воды в Аральское море в объемах, позволяющих поддерживать его уменьшенную, но устойчивую акваторию на экологически приемлемом уровне и сохранение таким образом моря как природного объекта; восстановление равновесия нарушенных экосистем региона, и прежде всего на территории дельт Амударьи, Сырдарьи и прилегающих участках осушеннего морского дна, создание здесь искусственных устойчивых ландшафтных комплексов; упорядочение системы и повышение дисциплины водопользования в бассейне, выработку соответствующих межгосударственных правовых и нормативных актов, предусматривающих применение общих для региона принципов возмещения потерь и убытков; выработку и проведение в жизнь скоординированной стратегии социально-экономического развития, отвечающей требованиям экологической безопасности проживающих в регионе народов и другие задачи.

Анализ вышеназванных Соглашений показывает, что они также как и все вышеупомянутые соглашения представляют собой «декларацию намерений сторон», так как тоже не содержат эффективного правового механизма, обеспечивающего выполнение совместных действий сторон. Существенным недостатком данных Соглашений является отсутствие требований по межгосударственному сотрудничеству по вопросам согласованного порядка и рационального использования и охраны водных ресурсов, которое к тому же не подкреплено ответственностью за уклонение от соблюдения норм, взаимно согласованных в рамках такого сотрудничества.

С точки зрения нормативной регуляции эти Соглашения можно считать рамочными, содержащими нормы-принципы.

Таким образом, можно заключить, что реализация вышеназванных норм применительно к межгосударственным отношениям в сфере регулирования тех или иных аспектов правового статуса Аральского моря во многом зависит от использования правового и организационного механизмов, предназначенных для перевода предписаний, содержащихся в нормах права, в действительность, практическую плоскость.

Следует иметь в виду, что данные соглашения, были заключены в период 90-х годов прошлого века. Этот период характеризовался экономическим кризисом в государствах Центральной Азии, резким спадом темпов промышленного производства, утратой единой системой управления водными ресурсами региона. Вследствие этого многие решения государств региона адресованные на рациональное освоение водных ресурсов Аральского моря оказались не реализованными, поскольку для государств находящихся в неблагоприятном экономическом состоянии эти вопросы не имели первостепенное значение.

В настоящее время разный уровень экономического развития государств Центральной Азии оказывает существенное влияние на решение всех вышеобозначенных задач региона в сфере рационального использования водных ресурсов.

Кроме всего вышеизложенного, остается открытый вопрос о юридической природе Аральского моря, так как оно разделяет два государства. Безусловно, оно не будет являться замкнутым морем, поскольку не подпадает под признаки, указанными в статье 122 Конвенции ООН по

морскому праву 1982 г. Следовательно, Аральское море должно считаться пограничным или международным озером⁷. Однако ни в одном из международных договоров нет упоминаний о юридической природе данного водоема. Учитывая это обстоятельство и теоретический характер вопроса, нельзя исключать вероятность того, что он может трансформироваться в практическую проблему. Более того, отсутствует и специальный межгосударственный договор, где в качестве основного объекта регулирования межгосударственных отношений была бы непосредственно указана акватория Аральского моря.

Согласно общепринятой международной практике правовой статус и режим использования пограничных или международных озер регламентирован специальными договорами, и их к настоящему времени заключено более трехсот в виде двусторонних и многосторонних соглашений по самым различным вопросам, затрагивающим соответственно различный объем прав, обязанностей и видов деятельности. Среди всех пограничных озер наиболее «регламентированными» являются Великие озера, Боденское (Констанс), Женевское (Леман) озера. Обычно государства предпочитают деление таких озер с распространением суверенитета на соответствующий сектор водоема. Например, по Соглашению между Швейцарией и Францией по установлению границ Женевского озера от 27 февраля 1953 г. в статье 1 стороны закрешили, что прохождение границы на Женевском озере будет определено посредством одной осевой линии и двумя попечерными линиями в Хермансе и Сант-Гингольфе. Осевая линия теоретически определяется посредством центра от проведенного круга между французским и швейцарским берегом. В связи с тем, что границы на озере Констанс определены частично (остальное оставлено на усмотрение обычного права и практики) в отношении его восточной части (Оберзее), Австрия претендует на то, чтобы озеро находилось в статусе кондоминиума прибрежных государств. Швейцария отвергает этот принцип, а Германия оставляет вопрос открытым. Все возникающие воп-

росы регулируются соглашением между Австрией, Швейцарией и Германией, а в некоторых отношениях – с участием законодательных органов штатов (земель) соответствующих федераций⁸.

В Северной Америке Великие озера (Верхнее, Гурон, Онтарио), граничащие с США и Канадой, были соответственно разделены на территории США и Канады по договорам между США и Великобританией от 3 сентября 1783 г. и 9 августа 1842 г. Линия границы США и Канады по Великим озерам была проведена по середине этих озер. В 1925 г. между США и Соединенным Королевством было заключено новое соглашение по границам, включая и водные границы на озерах с целью их окончательного определения⁹.

Особо следует отметить, что заключение столь большого количества международных соглашений по правовому статусу и режиму использования озер не образовало самостоятельного института – права озер в международном праве. Кроме того, ни одно из всех многосторонних и двусторонних соглашений по статусу озер не смогло стать и примером, с помощью применения которого можно было бы определять хотя бы общие правила по использованию пограничных или международных озер. Дело в том, что в каждом отдельном случае государства устанавливают особенный, отличный от других соглашений порядок использования озер, например, по вопросам рыболовства, судоходства, проведения научных исследований. Является столь различным и характер приоритетов использования озер, что делает практически невозможным формулирование основ их правового регулирования за исключением основных принципов международного права. Вместе с тем, стоит подчеркнуть, что практически во всех озерах мира прибрежные государства установили свободу судоходства. Причем такая свобода предусмотрена не только для пограничных озер. Так, по Договору США с Великобританией по Пограничным водам от 11 января 1909 года в статье 1 установлено: «Договаривающиеся стороны согласились, что судоходство по всей судоходной границе будет все-

⁷ Следует отметить, что доктрина международного права не делает принципиальных отличий между пограничными и международными озерами.

⁸ Международная жизнь. №4, Москва, 2002. С.35.

⁹ Молодцов С.В. Международно-правовой режим открытого моря и континентального шельфа. -Москва, 1960, -С.55.

гда свободным и открытым населению и кораблям для целей торговли. Суда и лодки обоих государств в равной степени, подпадают под законы и правила любого государства. В его собственной территории не противоречива привилегия свободного судоходства и равенства и без дискриминации населения, кораблей, судов и лодок обоих государств. В дальнейшем согласились, что пока договор находится в силе, это право судоходства должно распространяться на воды озера Мичиган и все каналы, соединяющие пограничные воды и сейчас, выходящие, или которые могут впоследствии быть построены на любом берегу границы». Здесь важно заметить, что хотя озеро Мичиган и входит в состав Великих озер, тем не менее, оно не граничит с территорией Канады.

Таким образом, краткий анализ некоторых проблем применительно к определению правового статуса и режима использования Аральского моря позволяет сделать следующие выводы:

1. Правовой статус и режим Аральского моря основан на нормах национального законодательства Республики Казахстан, Республики Узбекистан, двусторонних и многосторонних договоров государств Центральной Азии, а также признанными ими международными соглашениями общего характера по вопросам транграничных вод. Однако, в связи с отсутствием должного нормативного регулирования межгосударственных отношений по вопросам использования Аральского моря и с учетом их неэффективности можно заключить, что они определяют правовой статус и режим Аральского моря лишь опосредованно.

2. Главной причиной низкой эффективности межгосударственных норм по правовому статусу и режиму Аральского моря, так и по водным ресурсам Аральского водного бассейна являются политические и социально-экономические факторы. Поэтому, только правовыми средствами здесь невозможно добиться существенных результатов. Однако, сказанное не означает и не приижает роли права в регулировании международных отношений, где не последнюю роль

играет комплекс политико-правовых средств обеспечивающих их применение.

3. Учитывая жизненно важное значение Аральского моря для развития региона и его неразрывную связь с другими водными системами региона, низкую регулирующую роль международных договоров по рациональному использованию водных ресурсов, а также разный уровень экономического развития¹⁰ государств Центральной Азии, необходимо решать все вопросы использования Аральского водного бассейна в тесной взаимосвязи и на основе метода «пакетного подхода». Например, при разработке Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. государствам на основе метода «пакетного подхода» удалось решить все вопросы, связанные с различной деятельностью государств по использованию морских пространств Мирового океана, которые рассматриваются в «тесной взаимосвязи» и как «единое целое» согласно преамбуле конвенции.

4. Единая региональная конвенция по Аральскому водному бассейну должна отвечать таким требованиям, как юридическая обязательность исполнения ее предписаний, отражение в ней всех актуальных проблем, связанных с использованием водных ресурсов региона, оптимальность правового предписания с точки зрения содержательных и технико-юридических свойств нормы.

Есть основание полагать, что учет и применение вышеизложенных выводов обеспечат способность единой конвенции оказывать воздействие на регулируемые ею международные отношения в требуемом направлении и во многом будет способствовать результативности правового воздействия.

Резюме

Мақала Арал теңізінің құқықтық мәртебесінің кейір аспекттерін қарастырады. Арал теңізінің құқықтық статусын реттейтін халықаралық шарттарға талдау жүргізілген.

Summary

The article describes certain aspects of the legal status of the Aral Sea. International agreements regulating the legal status of the Aral Sea have been analyzed.

¹⁰ Главная проблема международного сотрудничества, по мнению Цыганкова П.А., состоит в том, что государства-партнеры должны находиться на сопоставимом уровне экономического развития. Именно при этом условии они могут сблизить свои подходы к выбору необходимых мер в области охраны природной среды и выделить для этого необходимые средства. См.: Цыганков П.А. Международные отношения. -М., 1996. - С. 163-164.