

А. А. САЛИМГЕРЕЙ

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В РЕГИОНЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Регион Центральной Азии был всегда объектом повышенного международного внимания. Еще в начале XX века известные геополитики британец Хэлфорд Мэкиндей и немец Карл Хаусхофер на основании своих теорий «Хартленд» и «Туркестан» культивировали представления о том, что политический контроль над этим регионом, являющимся связующим звеном между Европой и Азией, открывает доступ к мировому господству.

Сегодня регион Центральной Азии вновь стал объектом пристального международного внимания. В немалой степени это объясняется наличием крупнейших запасов углеводородов, расположенных в западной и центральной части региона и потенциальной опасности возникновения конфликта из-за нехватки питьевой воды.

Как известно, в регионе Центральной Азии расположены два крупнейших водных бассейна – это Аральский и примыкающая акватория Каспийского водного бассейна. Причем правовой статус этих бассейнов в настоящее время полностью не определен. Между тем данный аспект весьма негативно сказывается на экономической и экологической ситуации в регионе.

Так, Каспийское море является одним из немногих источников питьевой воды (после ее переработки на Атомном комбинате) для 400-тысячного населения Мангистауской области Казахстана. И хотя затягивание решения вопроса с определением правового статуса Каспийского моря в принципе не влияет на обеспечение населения водными ресурсами, однако это отрицательно сказывается и без того на сложной экологической ситуации в регионе.

В случае же с Аральским водным бассейном ситуация диаметрально противоположна, поскольку отсутствие четкого правового механизма распределения водных ресурсов в регионе представляет серьезную угрозу экономике и окружающей среде Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана, Таджикистана и Туркменистана.

Экологическая устойчивость этого региона, обладающего большим экономическим потенциалом, в значительной степени зависима от водного фактора и с каждым годом ситуация в регионе приближается к кризисному состоянию, при котором нормальное проживание населения в этих районах будет практически невозможным. Одной из главных причин, способствующих возникновению данной проблемы, явилась утрата единой нормативной системы водораспределения, которая эффективно действовала во времена СССР.

С целью восстановления нарушенных связей в 1992 году руководители Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана подписали межгосударственное Соглашение «Об использовании водных ресурсов бассейнов рек Амударьи и Сырдарьи». На основе данного соглашения стороны создали Межгосударственную водохозяйственную координационную комиссию, которая призвана координировать управление, рациональное использование и охрану водных ресурсов трансграничных рек региона. Кроме того, стороны заключили ряд двусторонних соглашений, среди которых следует назвать: Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики «О сотрудничестве в области охраны окружающей среды» (г. Алматы 8 апреля 1997 г.); Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Узбекистан «О сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования» (г. Алматы, 2 июня 1997 г.); Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов Нарын-Сырдарьинского каскада водохранилищ в 2002 году и I квартале 2003 года (Бишкек, 14 марта 2002 года).

Наряду с межгосударственными соглашениями

ми по трансграничным водным ресурсам в каждом центральноазиатском государстве создана внутренняя нормативная правовая база по вопросам водных ресурсов. Причем во всех нормативных правовых актах государств Центральной Азии понятие «водные ресурсы», имеет различное значение по сравнению с нормами международного права. Такое различие нетрудно заметить, например, сравнив понятие «водные ресурсы» с положениями нормативных правовых актов Казахстана с нормами международного права. Например, в Водном кодексе Республики Казахстан в статье 5 (**Водные объекты**) определено, что к водным объектам Республики Казахстан 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. В статье 6 (**Водные ресурсы**) дается определение водных ресурсов Республики Казахстан, которые представляют собой запасы поверхностных и подземных вод, сосредоточенных в водных объектах, которые используются или могут быть использованы¹. Аналогичные нормы содержатся в большинстве внутренних нормативных актов постсоветских государств.

Согласно положениям Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. морские воды не являются водными ресурсами. Ничто, содержащееся в Конвенции, не позволяет отнести к природным ресурсам внутренние морские воды, территориальное море, исключительную экономическую зону, открытое море, континентальный шельф или морское дно за пределами национальной юрисдикции». Это означает, что по международному праву морские пространства не относятся к водным ресурсам в отличие от внутреннего законодательства Республики Казахстан².

Как известно, Республика Казахстан и Республика Азербайджан выступают за применение отдельных положений Конвенции ООН по международному морскому праву в отношении Каспия. При этом может возникнуть вопрос, заключающийся в том, что если применить нормы мор-

ского права на Каспий, то его морские воды не могут рассматриваться в качестве объекта водных ресурсов прикаспийскими государствами согласно Конвенции ООН 1982 г. По всей видимости, этот вопрос будет иметь чисто теоретическое значение, поскольку, как указывалось выше, водные ресурсы Каспия вряд ли вызовут противоречия между прикаспийскими государствами, как это случилось с углеводородными ресурсами моря.

В настоящее время проблема управления трансграничными водными ресурсами в Аральском водном бассейне представляет собой не только региональную проблему, но и по ряду параметров приобретает мировое значение. Поэтому и понятен интерес к ней со стороны многих государств, международных организаций, корпораций, научных учреждений, ученых. Причем, как отмечают многие специалисты, отсутствие четкого международно-правового механизма распределения водных ресурсов является одной из главных причин нерационального водопользования в регионе Центральной Азии. О несоблюдении норм международного права в регионе свидетельствуют многочисленные факты, связанные с взаимными обвинениями сторон в невыполнении своих обязательств. Так, в 2001–2004 гг. из-за несогласованных действий водных хозяйств Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана происходило регулярное затопление прибрежных районов Кызылординской области Казахстана. В результате затопления был нанесен значительный социально-экономический урон, в особенности рисовому хозяйству региона, являющегося одним из основных экспортных товаров Южного Казахстана. Между тем по нормам международного права сторона, причинившая ущерб, как правило, привлекается к материальной ответственности, даже если такое действие не являлось умышленным. Приведенный пример наглядно демонстрирует отсутствие четкого правового механизма, позволяющего оперативно регулировать и решать такие вопросы. В этой связи, по мнению казахстанских специалистов, строительство нового Коксарайского водохранилища стоимостью в 160 млн долларов США, вместимостью 3 миллиарда кубов воды и водовода в Мак-

¹Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года // Справочная система «Юрист».

²Вьелгжанин А.Н. Международное морское право. М.: Юридическая литература, 2003. С. 333.

тааральском районе Казахстана, соединяющего Шардарьинское водохранилище, снимет зависимость Казахстана от водной политики Узбекистана и Кыргызстана.

Также можно привести примеры, связанные с принятием законодательных актов, противоречащих нормам международного права.

Так, по мнению ведущих казахстанских специалистов, принятый в 2001 г. Кыргызстаном Закон «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики», согласно которому вода как вид природного ресурса имеет свою экономическую стоимость и является товаром, противоречит нормам международного права. Речь в данном законе идет о водных ресурсах рек, не подпадающих под статус национальных, а о трансграничных водных ресурсах, затрагивающих интересы сопредельных стран.

Отдельной проблемой региона являются вопросы, связанные с рациональным использованием и сохранением Иле-Балхашского водного бассейна. Данная проблема осложнена тем, что она может быть решена только на основе двустороннего соглашения Казахстана с Китаем. В сентябре 2001 года было подписано Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сфере использования и охраны трансграничных рек.

Таким образом, для создания благоприятных условий по использованию трансграничных водных ресурсов региона Центральной Азии необходимо осуществить следующие меры международно-правового характера:

- поднять значимость и роль межгосударственных водохозяйственных органов с укреплением их технического и финансового потенциала;

- провести унификацию национальных законодательств;

- разработать стандарты и процедуры использования и охраны водных ресурсов, водных объектов и водохозяйственных сооружений, имеющих межгосударственное значение, с учетом требований экологии;

- разработать правовые механизмы разрешения водных споров;

- разработать четкий механизм ответственно-

- сти за нанесение ущерба от водохозяйственной деятельности и его возмещения;

- разработать порядок и условия обмена оперативной информацией об авариях, наводнениях, иных техногенных и природных катастрофах на водных объектах;

- разработать механизмы реализации принципа «загрязнитель платит».

Реализация вышеназванных задач требует поднятия роли международного права во взаимоотношениях между пятью центральноазиатскими государствами с целью создания эффективной межгосударственной системы управления водными ресурсами.

Только общепризнанные нормы и принципы международного права способны стать тем эффективным инструментом межгосударственных отношений, который будет способствовать решению накопившихся проблем региона. Вместе с тем хотелось бы особо подчеркнуть, что поднятие роли международного права во взаимоотношениях центральноазиатских государств не станет ключом к разрешению накопившихся проблем.

Ведь не секрет, что многие межгосударственные соглашения являются невыполнимыми и попросту игнорируются государствами. Более того, во всех центральноазиатских странах единой проблемой является обеспечение законности на национальном уровне. Поэтому возможность обеспечения «международной законности» во взаимоотношениях между центральноазиатскими государствами сегодня является сложной проблемой. Также нужно иметь в виду, что для отдельных государств Центральной Азии в силу определенных обстоятельств внутреннего характера (экономические трудности, нестабильность политической ситуации) проблема рационального использования водных ресурсов, как и охрана окружающей среды, не способна иметь приоритетное значение. В этой связи одним из эффективных средств решения данной проблемы может стать образование международного водно-энергетического консорциума, как это специально закреплено в статье 8 Соглашения между Правительствами Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья от 17 марта 1997 года с передачей в его управление всей сопутствующей инфраструктуры.

Причем максимально должна быть снижена

зависимость консорциума от политической воли руководителей центральноазиатских государств, поскольку это позволит избежать такого важного аспекта, как политизация водно-энергетических ресурсов региона. Ведь ни для кого не секрет, что доминирование в этом вопросе очень часто используется сторонами в качестве рычага давления на другую сторону. В качестве наглядного примера можно привести известные события, связанные с несанкционированным сбросом Кыргызстаном воды из Токтогульского водохранилища на территорию Узбекистана, приведшие к негативным последствиям в Ферганской долине. Как известно, Кыргызской стороной такие шаги были предприняты в ответ на приостановку подачи газа Узбекистаном.

Именно переход на коммерческую основу с привлечением иностранных инвестиций позволит деполитизировать этот вопрос. Также необходимо подчеркнуть, что в современных политических и социально-экономических условиях один из наиболее разумных путей создания благополучия в регионе – это реализация принципов интегрированного (комплексного) управления водными ресурсами Центральной Азии, направленного на эффективное использование водных ресурсов и ликвидацию непродуктивных потерь воды через всестороннее партнерство. Для реализации этой идеологии будущие действия необходимо сконцентрировать на следующих задачах и принципах: передать будущим поколениям не только возможность доступа к чистой воде в достаточ-

ном количестве для существования и развития, но и преемственность отношения к использованию водных ресурсов. Интеграция и партнерство – это верный путь повышения эффективности использования воды. Причем успех региональной интеграции будет во многом зависеть от общих усилий государств по укреплению мира и безопасности региона в целях развития равноправного и справедливого сотрудничества в области использования водных ресурсов в интересах нынешнего и грядущих поколений государств.

В известной Рио-де-Жанейрской декларации (1992 года) особо отмечено: «Мир, развитие и охрана окружающей среды взаимозависимы и неразделимы». Это важное положение, отражающее современные общемировые процессы и тенденции, должно согласовываться с общим видением развития ситуации в регионе Центральной Азии, т.е. установление справедливого, ответственного партнерства и взаимовыгодного сотрудничества. Таким образом, главная задача состоит в создании эффективных условий для стабильного, справедливого и равноправного обеспечения водой нужд населения и природы.

Резюме

Орта Азия аймағындағы трансшекаралық су ресурстарын тиімді басқарудың өзекті мәселелері зерттелінген. Автор трансшекаралық су ресурстарын басқарудағы құқықтық тетіктерін бекітетін халықаралық құқықтық актілерге талдау жасай отырып Іле-Балқаш су бассейнінде ҚХР келісім жасауды ұсынады.

Summary

In the article some problem aspects relating rational utilization of transboundary water resources in Central Asia region are researched. International legal acts stipulating legal mechanisms of transboundary water management are analyzed by the author. The author offers to conclude an agreement with the People's Republic of China on the Ili-Balkhash water basin.