

Международно-правовое сотрудничество государств Центральной Азии в области охраны и использования трансграничных водотоков

Гаврилова Ю.А.

Правовое урегулирование вопросов совместного использования и охраны трансграничных водотоков для республики имеет чрезвычайно важное значение, поскольку практически половина объема возобновляемых водных ресурсов Республики Казахстан формируется за пределами ее территории.

Проблемы вододеления в регионе еще далеки от полного их разрешения, более того, в последние годы наблюдается их обострение. В частности, Кыргызская Республика и Республика Таджикистан (наиболее обеспеченные водными ресурсами страны Центральной Азии) считают необходимым пересмотр ранее существовавших критериев и принципов межгосударственного использования трансграничных водотоков в части распределения и управления водными ресурсами, их рационального использования и охраны. Наиболее острые противоречия возникают по поводу режима работы Токтогульского водохранилища (находится на территории Кыргызской Республики), являющегося крупнейшим в бассейне Сырдарьи и во всей Центральной Азии. Здесь, главным образом, столкнулись интересы трех центральноазиатских государств – Кыргызской Республики, Республики Узбекистан и Республики Казахстан. Два государства, расположенные в нижнем течении р. Сырдарьи, заинтересованы в сохранении ирригационного режима Токтогульского водохранилища, тогда как Кыргызской Республике выгоден энергетический режим его эксплуатации.

Китайская Народная Республика в одностороннем порядке начинает реализацию планов по увеличению использования на своей территории водных ресурсов рек Иртыш и Или. Руководство КНР заявило об ускорении масштабного освоения Западного Китая, являющегося одним из наиболее отсталых регионов страны. В рамках этого плана в Синьцзянь-Уйгурском автономном районе страны завершается строительство водоканала «Черный Иртыш-Карамай», по которому часть вод верховья Иртыша будет перебрасываться в район нефтяного месторождения около г. Карамай. Также предусматривается увеличение забора воды в верхнем течении реки Или для нужд сельского хозяйства. Переброска части вод Иртыша и Или имеет своей целью обеспечить водными ресурсами быстро развивающийся экономический район, где растущая промышленность, прежде всего, нефтяная, а также вновь строящиеся населенные пункты испытывают острую нехватку воды. Кроме того, рост потребления воды связан с планирующимся в Синьцзяне значительным увеличением посевных площадей под зерно и хлопок. Планируемый Китаем забор воды из рек может иметь серьезные последствия для экономики и экологии не только Республики Казахстан, но и Российской Федерации. Водозабор из Черного Иртыша, при существующих источниках загрязнения, приведет также к ухудшению качества воды и состояния экосистемы реки Иртыш, которое уже сейчас оценивается как весьма неблагоприятное [1; 84].

К.К. Дускаев, рассматривая трансграничные проблемы водных отношений Республики Казахстан, подчеркивает, что сущность водных проблем заключается, прежде всего, в ограниченности запасов воды, ухудшении их качества, особенно в последнее время, а

также в их неравномерном распределении по территории. Воды мало там, где она нужна, и в ближайшем будущем потребность в воде во многих регионах республики превысит местные водные ресурсы [2; 19].

Сама проблема водообеспечения и совместного использования трансграничных водных ресурсов является одним из основных конфликтных узлов, создающих реальную угрозу региональной безопасности государств Центральной Азии.

Обращает на себя внимание тот факт, что подобного рода проблемы характерны не только для стран рассматриваемого региона. Как справедливо отмечает А.М. Каверин, «проблема предупреждения загрязнения водных ресурсов уже давно перешагнула границы отдельных государств и даже целых континентов, приобрела международный характер и стала общей практически для всех государств мира. Это обусловлено, прежде всего, тем, что попадающие в водоемы вредные вещества разносятся на огромные пространства, не считаясь с государственными границами» [3; 36].

Представляется, что эти конфликтные ситуации должны быть разрешены на основе межгосударственных соглашений, переговоров, консультаций, путем создания межгосударственных интеграционных объединений, а также выработки концептуальных основ совместного государственного управления трансграничными водотоками стран Центрально-Азиатского региона.

Сотрудничество между государствами, по мнению О.С. Колбасова, «обусловлено тем, что наиболее крупные водоемы, в силу объективно присущих водным ресурсам свойств, в физико-географическом и хозяйственном отношении выступают как единые объекты – водные бассейны. Интенсивное использование либо существенное изменение гидрологического режима или загрязнение водных ресурсов в одной части того или иного бассейна, как правило, влияет на состояние другой или других частей бассейна и тем самым затрагивает интересы государств, расположенных отсюда в данном бассейне, которые, таким образом, оказываются взаимно заинтересованными в согласовании объемов и способов водопользования, видов, сроков и масштабов гидротехнических работ, в обмене информацией о состоянии водоема и т.д.» [4; 34].

Современное сотрудничество государств Центральной Азии базируется на двух важнейших уставных межгосударственных договорах – Ташкентском заявлении глав государств Республики Казахстан, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан от 28 декабря 2001 года и Договоре между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан об учреждении организации «Центрально-Азиатское сотрудничество» от 28 февраля 2002 года. Среди основных направлений ЦАС наиболее важной в нашем контексте является задача по проведению скоординированных и согласованных действий в области рационального и взаимовыгодного использования водных объектов, водно-энергетических ресурсов и водохозяйственных сооружений. Главы государств убеждены в том, что скоординированные и согласованные действия в области рационального и взаимовыгодного использования водных объектов, водно-энергетических ресурсов и водохозяйственных сооружений в Центральной Азии на основе общепризнанных принципов и норм международного права послужат основой для эффективного использования имеющегося сельскохозяйственного и энергетического потенциала государств во благо народов региона. В связи с этим, главы государств поручили своим правительствам ускорить работу по совершенствованию механизма межгосударственного использования трансграничных водных ресурсов.

Необходимо отметить, что важность сотрудничества в области охраны и использования водных ресурсов государств рассматриваемого региона была полностью осознана до обретения независимости республиками бывшего СССР.

Бывшим Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР осуществлялась централизованная система вододеления на основе консультаций с правительствами пяти республик. Однако анализ дефицита воды в 1974-1975 годы и, особенно, в 1982 году показал, что экологически приемлемое и качественно жестко контролируемое вододеление невозможно без единой бассейновой координационной водохозяйственной организации. Структура такой организации была утверждена в 1986 году, и в результате были созданы две бассейновые водохозяйственные организации - БВО «Амударья» со штаб-квартирой в г. Ургенче и БВО «Сырдарья» - в г. Ташкенте.

В наследие от советской эпохи сохранились два подхода к вододелению: пропорционально орошаемой площади или пропорционально спросу, определенному для каждой культуры и каждой области. В зависимости от гидрологических прогнозов, БВО могло уменьшить или увеличить лимиты для каждой страны до 10%. Они не контролировали качество воды и не отвечали за водопользование в каждой стране. Подача воды в Аральское море и Приаралье базировались на принципе «все, что осталось». Общественность никогда не вовлекалась в процесс управления водой и весьма слабо информировалась об этом процессе [5; 80].

После обретения независимости, отмечает казахстанский юрист Исаева Ж.А., «перед Центральноазиатскими странами встали три серьезные проблемы. Во-первых, кроме БВО... не было никаких учреждений в Центральной Азии с опытом межнационального, интегрированного управления водой. Во-вторых, лишь несколько организаций имели опыт управления окружающей средой. И, наконец, фактически ни одно из государственных учреждений не имело практического опыта работы в новых условиях» [6; 105]. Частично решить эти проблемы должна была специально созданная Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия, руководствующаяся в своей деятельности принятыми двусторонними и многосторонними решениями по вопросам совместного использования водных ресурсов и Положением о Межгосударственной Координационной Водохозяйственной Комиссии.

С целью регулирования вопросов водных отношений в бассейне Аральского моря, 18 февраля 1992 года в г. Алматы было подписано Межгосударственное Соглашение между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников».

Для объединения усилий по сохранению и восстановлению Аральского моря 26 марта 1993 года в г. Кызыл-Орде было принято Положение о Международном Фонде спасения Арала. Основной задачей Международного Фонда спасения Арала, созданного в соответствии с решением глав государств Центральной Азии 4 января 1993 года в г. Ташкенте, является финансирование и кредитование совместных практических действий и перспективных программ и проектов спасения Арала, экологического оздоровления Приаралья и бассейна Аральского моря в целом с учетом интересов всех государств региона. Основными направлениями деятельности Фонда являются:

- финансирование и кредитование совместных межгосударственных экологических и научно-практических программ и проектов, направленных на спасение Аральского моря и оздоровление экологической обстановки в районах, подвергшихся влиянию Аральской катастрофы, а также решение общих социально-экологических проблем региона;

- создание и обеспечение функционирования межгосударственной экологической системы мониторинга, банка данных и других систем о состоянии окружающей природной среды Аральского бассейна;

- участие в реализации международных программ и проектов по спасению Арала и экологическому оздоровлению Аральского бассейна и т.д.

Для решения этих задач, а также иных трансграничных проблем водопользования в регионе Центральная Азия активно привлекается помощь международных финансовых институтов: Всемирного банка, Азиатского и Исламского банков развития, ПРООН, Агентства США по международному развитию и других. Содействие и поддержку в решении водных проблем республике оказывают такие страны, как Германия, Япония, Франция, Великобритания, Австрия, Кувейт.

Группа управления проектами Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства РК координирует реализацию следующих водохозяйственных проектов, финансируемых за счет средств внешних займов и грантов - Проект «Регулирование русла реки Сырдарья и сохранение северной части Аральского моря» (Соглашение о займе ратифицировано Законом РК от 20 марта 2002 года № 307 – II «О ратификации Соглашения о займе между Республикой Казахстан и Международным Банком Реконструкции и Развития»); Проект «Водоснабжение г. Аральска» (Соглашения о займе РК с Кувейтским Фондом Арабского Экономического Развития ратифицировано Законом РК в феврале 2001 года); Проект «Реабилитация и управление окружающей средой бассейна рек Нура-Ишим»; Проект «Водоснабжение и санитария северо-восточного Казахстана» и т.д.

В целях обеспечения всемерной помощи и поддержки в реализации проекта под эгидой Всемирного банка и Глобального экологического фонда проекта "Управление водными ресурсами и окружающей средой в бассейне Аральского моря", Главы государств Центральной Азии Республики Казахстан, Киргизской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистана и Республики Узбекистан 9 апреля 1999 года подписали Ашгабатскую Декларацию, в которой указали на необходимость выработки совместных мер в осуществлении региональной стратегии и конкретных действий по рациональному использованию водных ресурсов региона, основанных на экосистемном и интегрированном принципах водохозяйственной деятельности. В этом контексте обращает на себя внимание мнение российских теоретиков экологического права М.М. Бринчук и Э.Ф. Нурмухаметовой, отметивших, что глобальный характер экологических задач способствует формированию новой философии и практики международного экономического взаимодействия, основанной на необходимости помощи сильным участникам мирового хозяйства слабым в решении взаимосвязанных задач экономики и экологии [7, 8].

Немаловажное значение в разрешении проблемы охраны и использования трансграничных водотоков занимает принятие двусторонних и многосторонних договоров государствами ЦАР. Показателен в этом отношении пример подписания Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством

Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сфере использования и охраны трансграничных рек от 12 сентября 2001 года. Между Китаем и Республикой Казахстан определены 27 трансграничных рек. За период с 2002-2004 гг. состоялось 5 раундов казахстанско-китайских переговоров по трансграничным рекам и 2 заседания Рабочих групп экспертов, в ходе которых произошло определенное сближение позиций сторон по проблеме, а также состоялся осмотр гидротехнических сооружений, в т.ч. канала Иртыш-Карамай [2; 20].

Международно-правовой основой сотрудничества государств является многосторонняя Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 года). Участниками Конвенции являются Республика Казахстан, Российская Федерация, Великобритания, Германия и другие страны, тогда как Китайская Народная Республика, Республика Таджикистан, Туркменистан, Кыргызская Республика, Республика Узбекистан не являются членами данной Конвенции. В соответствии с преамбулой, Стороны настоящей Конвенции осознают, что охрана и использование трансграничных водотоков и международных озер являются важными и неотложными задачами, эффективное решение которых может быть обеспечено только путем тесного сотрудничества. Участники Конвенции подчеркивают необходимость укрепления национальных и международных мер по предотвращению, ограничению и сокращению выбросов опасных веществ в водную среду и по уменьшению эвтрофикации и подкисления, а также загрязнения морской среды, в особенности в прибрежных морских районах, из источников, расположенных на суше.

Признание остальными государствами Центральной Азии этой конвенции следует рассматривать одним из важных этапов в системе межгосударственных отношений, регулирующих совместное использование водных ресурсов. В дальнейшем это позволит выработать единый подход к субъектам международного права или участникам договорного процесса стран Центральной Азии. Этот этап межгосударственных отношений в области совместного использования водных ресурсов, к сожалению, еще не получил должного развития в региональном сотрудничестве [5; 86].

Еще одним примером многостороннего сотрудничества государств является принятие в Нью-Йорке 21 мая 1997 года Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, ставшей, по мнению современных теоретиков международного права, «единственным юридическим инструментом, обеспечивающим комплексную юридическую структуру управления трансграничными водами» [9; 33]. В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Конвенции, государства водотока используют в пределах своей соответствующей территории международный водоток справедливым и разумным образом. В частности, международный водоток используется и осваивается государствами водотока с целью достижения его оптимального и устойчивого использования и получения, связанных с этим выгод, с учетом интересов соответствующих государств водотока, при надлежащей защите водотока.

Осмысливая многосторонние Конвенции, следует особо подчеркнуть, что они заложили основы концепции устойчивого развития, являющейся «одной из основных концепций международного права окружающей среды» [10; 94]. Вместе с тем, по мнению Ф.М. Раянова, данная концепция «должна пронизывать все направления деятельности государства, оказывать определяющее влияние на экономическую и социальную функции государства. В этом плане обеспечение устойчивого развития

превращается в универсальную первоочередную задачу государства, реализуемую через все направления его деятельности» [11; 10]. Поэтому, на наш взгляд, важным представляется вопрос об участии государств в международных договорах об охране окружающей среды и, в частности, договорах об охране и использовании трансграничных водотоков.

Таким образом, международно-правовое сотрудничество государств Центральной Азии в области охраны и использования трансграничных водотоков начало активизироваться только лишь к концу 90-х годов прошлого века. Данный этап характеризуется тем, что «водохозяйственные ведомства региона стали в своей практике учитывать ухудшение экологической ситуации под влиянием водохозяйственной деятельности и отсюда превращение природной среды в фактор дестабилизации социально-экономической ситуации в регионе или отдельных его частях. Было достигнуто понимание того, что главное условие перехода к устойчивости природных и природно-антропогенных циклов - это минимизация негативных факторов взаимодействия реки и орошаемых территорий, а также взаимодействия поверхностных и подземных вод» [12; 26]. Именно в этот период, в условиях возрастающего дефицита воды в бассейнах трансграничных рек, ухудшения качества их вод, вырабатываются правовые меры урегулирования водных отношений между государствами, учитывающие интересы каждой стороны и направленные на поддержание экологически безопасного режима этих рек.

Однако, несмотря на все принимаемые меры политического, правового, экономического характера, в странах Центральноазиатского региона отмечается острый дефицит водных ресурсов вследствие их нерационального использования и ненадлежащей охраны.

На наш взгляд, представляется, что для решения данной задачи необходимо:

- во-первых, рассматривать водный бассейн как единую экосистему, управление которой должно строиться на принципах тесного международно-правового сотрудничества между сопредельными государствами. В связи с этим, по нашему мнению, необходимо создать единый межгосударственный орган, ответственный за рациональное использование и охрану трансграничных водотоков. Соответственно, на внутринациональном уровне каждого сопредельного государства требуется пересмотреть компетенцию органов государственной власти в области охраны и использования трансграничных вод, чтобы исключить дублирование их функций;
- во-вторых, в рамках межгосударственного интеграционного сотрудничества реализовывать единый институциональный подход к разработке и установлению единых экологических стандартов и экологических нормативов, согласовывать методику их разработки, что позволит создать комплексную систему качества трансграничных водных объектов;
- в-третьих, в рамках международного сотрудничества стран Центральной Азии в области охраны и использования трансграничных водотоков необходимо разрабатывать способы воздействия на государства с целью их участия в международных договорах по охране водных объектов, находящихся на территории различных государств.

ЛИТЕРАТУРА

1. Перелет Р.А. Глобальные экологические (экосистемные) услуги – международные и торговля. В кн. «Инновации в рациональное природопользование и охрану окружающей среды: Материалы межрегиональной научно-практической конференции 31 октября – 1 ноября 2002 г.»/ Под ред. Г. А. Фоменко.- Ярославль: НПП «Кадастр», 2003, С. 78-84.
2. Дускаев К. К. Трансграничные проблемы водных отношений Республики Казахстан // Экология и устойчивое развитие.-№2, февраль, 2004. - С. 19-21
3. Каверин А. М. Правовая охрана вод от загрязнения.- М., «Юридическая литература», 1977. - 103 с.
4. Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР.-М., «Юридическая литература», 1972. - 216 с.
5. Водные ресурсы Казахстана в новом тысячелетии. Публикация в поддержку Целей развития на пороге тысячелетия. Цель 7 -Обеспечение экологической устойчивости.- Алматы, 2004.- 132 с.
6. Исаева Ж. А. Проблемы правового регулирования экологического оздоровления Приаралья: дисс. ... к.ю.н. / Кызылординский государственный университет, 1999. - 144 с.
7. Бринчук М. М. О предмете экологического права // Вестник Международного университета. Вып. 3. Серия «Право». М., 1998. - С. 75.
8. Нурмухаметова Э. Ф. Способы воздействия на государства с целью вовлечения их в договоры в области охраны окружающей среды // Государство и право, 2005.- №2. - С. 50-58.
9. Калиниченко Т. Г. Формирование и развитие международного водного права// Экологическое право, 2005. - №6. - С. 33-40.
10. Ли Сын Мин. Отраслевые принципы международного права окружающей среды в концепции устойчивого развития // Московский журнал международного права, 2003. - №1. - С. 94-99.
11. Раянов Ф. М. Концепция устойчивого развития и российская государственно-правовая действительность // Право и политика, 2004., №12.- С. 5-10.
12. Кипшакбаев Н. К., Соколов В. И., Рахимов Ш. Х. Водные ресурсы бассейна Аральского моря: формирование и использование // Экология и устойчивое развитие.- №2, февраль, 2004. - С. 22-27