

ВОПРОСЫ ТЕРРИТОРИИ

Многосторонние международные договоры в обеспечении водной безопасности в Центральной Азии*

Аманжолов Ж.М.**

Впервые после прекращения существования СССР в Соглашении о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона, которое было подписано главами государств Центральной Азии с участием официального представителя Российской Федерации 26 марта 1993 г., в качестве приоритетных задач были определены необходимость «упорядочения системы и повышения дисциплины водопользования в бассейне, выработки соответствующих межгосударственных правовых и нормативных актов, предусматривающих применение общих для региона принципов возмещения потерь и убытков»¹. В более полной, ясной редакции эти задачи нашли свое закрепление в последующих многочисленных документах, в частности в «Программе конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря на ближайшие 3-5 лет», одобренной также главами государств Центральной Азии 11 января 1994 г. В ней говорится, что важно «выработать общую стратегию водodelения, рационального водопользования и охраны водных ресурсов и подготовить на ее основе **проекты межгосударственных правовых и нормативных актов** (Выделено авт.), регулирующих вопросы совместного использования

* Публикуется в порядке дискуссии (Редакция).

** Аманжолов Ж.М. – к.ю.н., доцент кафедры международного права Казахского Национального университета имени аль-Фараби (Алматы).

¹ Текущий архив Исполнительного комитета Международного фонда спасения Арала.

и защиты вод от загрязнения»². В этой связи, учитывая тот факт, что водная безопасность в комплексном понимании является неотъемлемой составной частью экологической безопасности, нужно отметить, что ее надлежащее обеспечение станет реальностью только тогда, когда государства региона в соответствии с разработанными правилами поведения, содержащимися в международных договорах, могут изменить свои концептуальные подходы к управлению неравномерно распределенными и крайне ограниченными водными ресурсами. В действительности весь исторический опыт, в том числе правоприменительная практика государств, показывает, что только путем заключения и исполнения соответствующих международных договоров (а в мире их уже подписано около 300) и предусмотренных в них в качестве специальных механизмов взаимных консультаций, переговоров и судебного (третейского, арбитражного) порядка рассмотрения и разрешения возникающих споров возможно справедливое и разумное участие различных государств в совместном использовании водных ресурсов и бесконфликтное урегулирование их отношений в этой области.

Одним из основных сдерживающих факторов в решении существующих проблем в регионе (а их из-за противоречивых и часто исключаяющих друг друга позиций государств в решении вопроса о функционировании единого водно-энергетического консорциума, привлечении инвестиций на строительство новых гидроэлектростанций, надежной и безопасной эксплуатации гидротехнических сооружений и т.д. предостаточно) является недостаточно четкое понимание и весьма слабое применение, если не сказать неприменение, государствами Центральной Азии принципов и норм международного права в области использования и охраны трансграничных водных ресурсов. А между тем применение последних, по мнению Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК), функционирующей в системе Международного фонда спасения Арала, могло бы «безусловно способствовать позитивным достижениям в урегулировании сложных вопросов совместного водопользования»³. К примеру, еще не все государства региона являются полноправными участниками следующих действующих международных договоров, принятых под эгидой: Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН –

² Там же.

³ Пресс-релиз Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК), №3 (46), январь 2004 г.

Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 21 мая 1997 г., Экономической комиссии ООН для Европы (ЕЭК ООН) – Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25 февраля 1991 г. (Эспо, Финляндия); Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17 марта 1992 г. (Хельсинки); Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 г. (подписанной также в Хельсинки) с двумя дополнительными протоколами, дальше развивающими правовой режим, установленный этой Конвенцией: Протоколом по проблемам воды и здоровья (Лондон, 1999 г.) и Протоколом о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды (Киев, 2003 г.); Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятой в Орхусе (Дания) 25 июня 1998 г.

На сегодняшний день, пожалуй, только Казахстан ратифицировал большинство из вышеперечисленных международно-правовых актов – Конвенцию, принятую в Эспо⁴, Хельсинкские конвенции⁵ и Орхусскую конвенцию⁶. Если хотя бы учитывать, что только соответствующие «водные» конвенции ГА и ЕЭК ООН подписали 37, а окончательно утвердили (ратифицировали) лишь 20 государств, причем среди этих участников, за отмеченным исключением Казахстана, нет центральноазиатских государств, то можно однозначно говорить о том, что данный факт сильно осложняет диалог и сотрудничество между ними. В этом случае поведение Узбекистана, Кыргызстана, Туркменистана и Таджикистана в определенной мере напоминает официальную позицию Китая, который не признает соответствующие международные договоры, в которых он мог бы участвовать, и, более того, с упорством, достойным лучшего применения, настаивает на регулировании вопросов трансграничного водотока путем проведения только двусторонних переговоров. Это может означать (не хочется так думать, но кажется), что только для Казахстана, который, кстати, как и все другие

государства Центральной Азии, является полноправным членом ООН и ОБСЕ, вопросы урегулирования межгосударственных водных отношений путем участия в принятых под их эгидой международных договорах имеют жизненно важное значение, то есть отвечают только его отдельным, национальным интересам.

Нежелание государств региона участвовать в вышеприведенных международных договорах объясняется **прежде всего** тем обстоятельством, что они являются рамочными и установленные в них положения, по мнению некоторых ученых, представляющих, к примеру, Таджикистан, «носят самый общий, даже декларативный характер»⁷. Полностью согласиться с такой категоричной точкой зрения, конечно, нельзя, но следует признать, что по своему характеру все они на самом деле представляют собой рамочные соглашения. В частности, Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. содержит действительно общие нормы и принципы, которыми должны руководствоваться государства как при осуществлении деятельности в одностороннем порядке по использованию межгосударственных водотоков, так и при осуществлении сотрудничества с другими государствами при таком использовании. Кроме того, в Конвенции отсутствуют какие-либо конкретные «технические нормы и стандарты, а также иные специальные правила, касающиеся различных видов использования международных водотоков»⁸. Здесь, пожалуй, можно согласиться с официально выраженным мнением Президента Республики Таджикистан Э. Рахмонова, который, выступая на международной конференции по региональному сотрудничеству в бассейнах трансграничных рек в Душанбе 30 мая 2005 г., отметил, что на взгляд Республики, международные соглашения «должны носить более конкретный характер и форму»⁹. В частности, «они должны включать четкие научно обоснованные критерии по распределению вод-

⁴ См.: соответствующий Закон Республики Казахстан от 21 октября 2000 г. № 86-ІІ ЗРК.

⁵ См.: соответствующие Законы Республики Казахстан от 28 октября 2000 г. № 91-ІІ ЗРК; № 94-ІІ ЗРК.

⁶ См.: соответствующий Закон Республики Казахстан от 28 октября 2000 г. № 92-ЗРК.

⁷ Петров Г.Н., академик МЭА (С.-Петербургское отделение); Леонидова Н.В., директор института Таджикгидроэнергопроект. Межгосударственные проблемы взаимоотношений между ирригацией и гидроэнергетикой в Центральной Азии и кризис Аральского моря // МФСА: путь к региональному сотрудничеству (сборник статей, посвященный проблемам бассейна Аральского моря). Душанбе, 2003. С. 144.

⁸ Саваськов П.В. Право несудоходных видов использования международных водотоков // Московский журнал международного права. 2002. № 4. С. 280.

⁹ См.: Выступление Президента Республики Таджикистан Эмомали Рахмонова в материалах Международной конференции по региональному сотрудничеству в бассейнах трансграничных рек (Душанбе, 30 мая – 1 июня 2005 г.)

ных ресурсов и управлению качеством воды; справедливое распределение преимуществ; конкретные механизмы по выполнению положений договоров и детальные механизмы разрешения конфликтов в случае их возникновения»¹⁰. В то же время очень важно заметить, что рамочные международные договоры на то и являются таковыми, что главной целью их разработки и принятия является создание универсальной для всех без исключения государств модели поведения в регулировании тех или иных видов правоотношений. Говоря другими словами, предназначение рамочных международно-правовых актов заключается в том, что они закрепляют принцип универсальности участия государств в подобного рода общих многосторонних договорах. В этой связи, например, роль и значение Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. и ее «самоисполнимость» определяются тем, что она, как первый универсальный международный договор в этой области и, как это указано в преамбуле, как «рамочная конвенция, обеспечит использование, освоение, сохранение, управление и защиту международных водотоков и содействие их оптимальному и устойчивому использованию для нынешнего и будущих поколений». Что касается тех вышеотмеченных замечаний и недостатков, которые в целом характерны для таких соглашений, то они, как показывает современная договорная практика, вполне устранимы, когда в содержании этих актов закрепляются соответствующие отсылочные и уточняющие нормы. Например, та же Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. в рассматриваемом случае исходит из того, что, во-первых, все те специальные процедуры, механизмы и другие правила, которые не нашли отражения в настоящей Конвенции, могут устанавливаться государствами при заключении двусторонних и иных договоров, регулирующих их деятельность по использованию таких водотоков. Во-вторых, Конвенция предусматривает норму о том, что государства, осуществляя свою деятельность по использованию международного водотока, обязаны сотрудничать друг с другом на основе принципов суверенного равенства, взаимной выгоды и добросовестности; при этом сами государства как участники Конвенции будут определять формы и способы указанного сотрудничества: например, следует ли создавать им какие-нибудь совместные механизмы или комиссии, которые могли бы способствовать осуществлению надлежа-

¹⁰ Там же.

щего сотрудничества (ст. 8)¹¹; в силу ст. 9 государства водотока имеют право осуществлять на регулярной основе обмен легкодоступными данными и информацией о состоянии водотока (в частности, гидрологического, метеорологического, гидрогеологического и экологического характера) или же о качестве воды. Конвенция предусматривает и механизмы рассмотрения и разрешения споров, которые могут возникать в связи с деятельностью по использованию международных водотоков в виде Комиссии по установлению фактов, компетенция которой может охватывать как полномочия следственной комиссии, так и комиссии по примирению; при ратификации, принятии или утверждении Конвенции или присоединении к ней государства в любое время могут признать по любому спору в связи с применением рассматриваемого международного договора и обязательную юрисдикцию Международного суда ООН или арбитражного органа, который будет создан в соответствии с Приложением к Конвенции. И в-третьих, что немаловажно, Конвенция не запрещает государствам заявления оговорок.

Все вышеизложенное, таким образом, означает, что Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г., как, впрочем, и все другие рамочные «водные» международные договоры, не содержит в себе каких-либо существенных пробелов в контексте высказанных замечаний и, более того, может без каких-либо серьезных проблем применяться государствами Центральной Азии с учетом региональных особенностей (например, государства как участники Конвенции сами могут **дополнительно** определять, что означают собственно для них закрепленные в ней принципы «справедливое и разумное использование и участие» и «обязательство не наносить значительный ущерб»).

Продолжая говорить о соответствующих основных источниках международного права в области регулирования водных ресурсов, нельзя не обратить внимания и на то обстоятельство, что государства Центральной Азии также должны быть связаны с обязательствами, закрепленными в других общих многосторонних договорах, предусматривающих нормы об охране диких видов флоры и фауны. В этом смысле для государств региона, к примеру, не менее важное значение имеет Конвенция о водно-болотных угодьях международного значения, главным образом в качестве места обитания водоплавающих птиц (Рам-

¹¹ Саваськов П.В. Указ. соч. С. 281.

сар, 1971 г.) Необходимость участия государств в этом договоре объясняется тем, что они находятся в центре Евразийского континента и благодаря географическому расположению и климатическим особенностям их территории очень важны для мигрирующих видов птиц, пролетный путь которых простирается, в частности, от арктических берегов Западной и Центральной Сибири до Ирана, Афганистана, Индии и Африки. В пределах территорий государств региона у многих видов этих птиц перекрываются ареалы гнездовья и зимовок или, говоря другими словами, в них, включая бассейны трансграничных рек, находятся соответственно охраняемые территории, занесенные в Международный лист водно-болотных угодий международного значения. Следовательно, можно сделать вывод о том, что принятие государствами на себя международно-правовых обязательств по этому договору и их выполнение, в том числе ст. 5 Конвенции, касающейся трансграничных водно-болотных угодий и трансграничных водных систем, должны непосредственным образом влиять на их деятельность, связанную с охраной и использованием водных ресурсов бассейнов таких рек, как Сырдарья, Амударья и др.

На научно-практическом семинаре «Интегрированное управление водными ресурсами на трансграничных бассейнах – межгосударственные и межсекторальные подходы», организованном и проведенном Организацией Североатлантического договора (НАТО) с 9 по 11 марта 2004 г. в г. Алматы, его участниками (а их было более 50 в лице руководителей водохозяйственных организаций государств Центральной Азии, представителей неправительственных организаций и научных учреждений, а также водопользователей этих государств, ведущих специалистов водного хозяйства России, Великобритании, Франции, США, международных структур) было отмечено, что особая роль в регулировании водных отношений принадлежит водному праву как главному социальному инструменту, правильное применение норм которого должно обеспечить «воду для всех», во взаимосвязи двух его разновидностей: международного права и национального законодательства. Проанализировав ситуацию и перспективы внедрения и применения принципов концепции интегрированного управления водными ресурсами в бассейне Аральского моря в контексте соответствия норм внутригосударственного права нормам международных договоров участники семинара высказали пожелание, что необходимо развитие и совершенствование всей системы национального водного законода-

тельства государств региона и смежных его отраслей: земельного (аграрного), экологического, предпринимательского права и т.д.¹²; при этом то, что государства «бассейна Аральского моря различаются по уровню политического, социального и экономического развития, не должно служить препятствием на пути «сближения», **гармонизации** (Выделено авт.), а возможно, и «унификации» национального водного права»¹³.

То, что в регионе все еще имеет место недостаточная разработка внутригосударственной нормативно-правовой базы и отсутствует механизм согласования ее противоречивых норм, является очевидным фактом. Следует в этом аспекте говорить и о том, что законодательства государств в отдельных своих положениях не соответствуют нормам многосторонних международных договоров, в частности Хельсинкской конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. и Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. Это наглядно видно лишь на одном примере формирования и далее законодательного закрепления неоднозначной официальной позиции Таджикистана относительно решения вопроса о том, какие конкретные реки нужно отнести к внутренним или трансграничным водным бассейнам. По мнению отдельных представителей этого государства, все известные международно-правовые дефиниции трансграничной реки «основаны только на географическом расположении реки и не несут в себе никаких безусловных обязательств по их использованию»¹⁴. Такой подход не является случайным и как следствие приводит к бесконечным спорам, которые, хотя и не имеют принципиального значения, но служат **еще одной причиной**, по которой отдельные государства не хотят участвовать в соответствующих многосторонних международных договорах.

Другая опасная тенденция состоит в том, что «некоторые страны, на территории которых формируется большая часть поверхностного стока трансграничных рек, рассматривают речную воду как свой стратегический ресурс и придерживаются доктрины абсолютного территориального суверенитета, подразумевающей ничем не ограниченную

¹² Отчет о мероприятиях научно-практического семинара НАТО «Интегрированное управление водными ресурсами на трансграничных бассейнах – межгосударственные и межсекторальные подходы». Алматы, 9-11 марта 2004 г.

¹³ См.: Там же.

¹⁴ Петров Г.Н., Леонидова Н.В. Указ. соч. С. 144.

свободу такого государства использовать международные водные ресурсы в пределах своей территории»¹⁵. Одним из таких государств в регионе является Кыргызстан, который, руководствуясь данной научной концепцией, может произвести, например, отвод вод в такой высокой степени, что реки на территории нижележащего государства – Казахстана – совершенно могут обмелеть. В законодательном порядке суверенные права Кыргызстана на трансграничные в полноценном понимании этого слова водные ресурсы, а не как иначе, в противовес действующим международно-правовым нормам, но согласно вышеуказанной доктрине были закреплены в принятом в первом чтении Жогорку Кенеш Кыргызской Республики Законе «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики». В другом Законе законодательного собрания Кыргызстана, принятом также в первом чтении 11 мая 2001 г., – «О взимании платы за воду кыргызских водохранилищ» – содержатся уже более конкретные по содержанию статьи, согласно которым Казахстан, Таджикистан и Узбекистан должны будут платить Кыргызстану ежегодно в общей сумме около 15 млн долларов США за пользование водой. Кроме того, до принятия указанного нормативного правового акта Президент Кыргызской Республики своим Указом от 6 октября 1997 г. определил, что впредь поступающие со стороны Кыргызстана на территорию Казахстана ресурсы рек Чу, Талас, Сырдарья, Асса и др. признаются как ресурсы рек, формирующиеся в Кыргызстане и вытекающие на территорию сопредельного государства.

Как нетрудно догадаться, все вышеприведенные законодательные акты Кыргызстана преследуют цель получения максимальных выгод от использования трансграничных рек. При этом кыргызская сторона, осуществляющая регулирование стока и подачу воды другому государству, находящемуся ниже по течению реки, имеет право на возмещение расходов по строительству, реконструкции и эксплуатации водохранилищ и иных гидротехнических объектов межгосударственного значения. В названных нормативных правовых актах, что немаловажно отметить, не применяется, общепринятая терминология «международная река» или «трансграничные водотоки», и по существу весь формирующийся сток таких рек как бы принадлежит кыр-

¹⁵Идрисов Е., бывший министр иностранных дел Республики Казахстан. Реки добрососедства и дружбы // Казахстанская правда. 20 ноября 1999 г.

гызской стороне. Тем самым Кыргызстан в одностороннем порядке установил для трансграничных рек статус, противоречащий нормам международных договоров.

В данном случае, однако, нужно учитывать, что все реки, пересекающие государственные границы, являются трансграничными и к ним применимы принципы Хельсинкской конвенции 1992 г. Из нее следует, что владельцем речного стока, сформировавшегося на территории конкретно данного государства, является именно это государство и, следовательно, оно правомочно распоряжаться этими водными ресурсами, но, как подразумевается, должно делать это рационально, то есть без ущерба для экологии и хозяйственной деятельности на водных пространствах и территориях, находящихся ниже по течению. Это означает, что водные ресурсы необходимо только распределить, поэтому та или иная сторона не вправе ставить вопрос о введении платы за их использование. Водохозяйственные объекты, в свою очередь, могут иметь межгосударственное значение, если их строительство велось совместно на доленой, договорной основе и закреплено соответствующими соглашениями. Согласно Конвенции ООН 1997 г. государство вправе использовать международный водоток и его воды до тех пор, пока его действия не нанесут значительного ущерба другому государству, и в этом случае оно должно принимать все надлежащие меры, в том числе с должным учетом вести консультации с потерпевшим государством для ликвидации или уменьшения такого ущерба и при необходимости для обсуждения вопроса о компенсации.

Разумеется, никто и ничто не может препятствовать государствам в формировании и отстаивании своей позиции придерживаться той или иной доктрины, это их суверенное право. В пользу обоснования такого утверждения говорит то, что в подпункте “d” п. 1 ст. 38 Статута Международного суда ООН упоминается о доктрине наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций, к которым можно отнести и доктрину абсолютного территориального суверенитета, выдвинутую впервые бывшим министром юстиции США М. Хармоном в 1895 г. в связи со спором между США и Мексикой об использовании вод реки Рио-Гранде. Но при этом следует иметь в виду, что статут Международного суда ООН квалифицирует научные труды, то есть доктрину, как вспомогательные средства для определения правовых норм; говоря другими словами, государства могут их применять при рассмотрении и разрешении конкретных спорных дел, хотя

в то же время важно признать, что одно такое закрепление этого понятия в документе, который является неотъемлемой частью Устава ООН, характеризует значение последнего как для деятельности организации, так и для взаимоотношений государств-членов в целом. Далее необходимо учитывать, что речь здесь идет не просто о научных трудах, а об исследованиях, аргументы и выводы которых основаны на изучении и анализе соответствующих международных актов и практики и которые, надо полагать, осуществлены специалистами именно по международному публичному праву, а не по публичному праву вообще. В этом смысле говорить о том, что теоретические взгляды М. Хармона основаны на соответствующих нормах международных договоров и правоприменительной практике государств, было бы неверным. Эта доктрина, наоборот, исходит из более общей теории абсолютного суверенитета, согласно которой суверенные права государств могут быть ограничены лишь на основании собственного волеизъявления, и которая в таком содержании была применена в 1906 г. в двустороннем договоре США с Мексикой, и к тому же с оговоркой, что его заключение не означает признания какого-либо общего принципа международного права. Позже еще долгое время США использовали этот односторонний избирательный подход и во взаимоотношениях с Канадой.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что официальная позиция Кыргызстана по использованию трансграничных водных ресурсов, закрепленная без согласования с сопредельными государствами во внутригосударственных актах, с точки зрения современного международного права противоречит социальному назначению и нормативному содержанию принципа суверенного равенства государств. Являясь одной из императивных норм международного права (*jus cogens*), он необходим для обеспечения юридически равного участия в международных отношениях всех государств, независимо от их потенциала и характера развития. И поскольку в соответствии с Уставом ООН государства признаются равноправными участниками международного общения, все они обладают принципиально одинаковыми правами и обязанностями. В этой связи Кыргызстан, пользуясь правами, присущими не абсолютному, а полному суверенитету, имеет право при защите своих национальных интересов применять выгодную ему позицию, основанную на той или иной научной концепции, но при этом одновременно он должен уважать и правосубъектность соседних государств, которые придерживаются иной, совершен-

но противоположной позиции по использованию трансграничных водных ресурсов. То есть в рассматриваемом случае это утверждение означает, что суверенное право Кыргызстана обоснованно может быть ограничено правомерно сформулированными подходами Казахстана и Узбекистана, во-первых, если они, руководствуясь таким общим правовым принципом, как *par in parem non habet imperium*, будут исходить из того, что законодательные акты, принятые в соседнем государстве, имеют юридическую силу только в пределах его территории и, следовательно, никак не налагают соответствующих прав и обязанностей на других субъектов международного права. Во-вторых, эти государства могут настаивать на том, что позиция, занимаемая кыргызской стороной, создает в регионе ситуацию противостояния, основанную на принципе «собственная» и «чужая безопасность», тогда как из содержания учредительных актов таких международных организаций, как ООН, ОБСЕ, СНГ, Шанхайская организация сотрудничества и Евразийское экономическое сообщество, членом которых является и Кыргызстан, и международных договоров, принятых в рамках этих международных учреждений, однозначно вытекает обязательство строить и развивать сотрудничество во всех сферах в контексте международно-правового принципа неделимости безопасности. В-третьих, вышеназванные два государства обязаны быть последовательными в своих взглядах относительно неприемлемости позиции Кыргызстана, основанной на доктрине абсолютного территориального суверенитета, считая, что в регулировании трансграничных водных ресурсов, согласно общепринятой международной практике, приоритет должен быть отдан общим интересам над частными, в том числе интересам отдельных государств, и соответственно в этом плане интересы кыргызской стороны не должны быть исключением и все стороны должны придерживаться принципа «реки общие, они не разделяют, а объединяют», который может помочь им путем консенсуса выработать общие правила по использованию трансграничных водных систем на справедливой, безущербной основе. При этом важно заметить, что в переговорном процессе заинтересованные государства могут предложить совершенно иные выгоды и преимущества, вытекающие из содержания других научных концепций, таких как доктрина абсолютной территориальной неприкосновенности, доктрина так называемых ранее приобретенных прав, доктрина общности интересов в использовании речных вод и доктрина ограничения территориального суве-

ренитета, многие из которых, возможно, были бы признаны наиболее подходящими для современного уровня региональной водной интеграции; однако с точки зрения позитивного международного права было бы нелогичным придерживаться принципов той или иной доктрины в определении режима трансграничных рек, поэтому наиболее разумным представляется подходить к решению данной проблемы с позиции как его основных, так и отраслевых (специальных) норм и принципов.

К сожалению, на сегодняшний день говорить о полноценной кодификации международного речного права еще не приходится. Пока не существует детально проработанной договорной системы использования и охраны трансграничных рек, учитывающей практически все аспекты проблемы. Например, Конвенция, принятая в Эспо в 1991 г., и Хельсинкская конвенция 1992 г. в основном затрагивают экологические вопросы и в меньшей степени касаются самих непосредственных проблем управления трансграничными водными системами и их ресурсами. В них не только недостаточно проработан механизм разрешения международных споров, но и, к примеру, специально не оговаривается (и, по сути, этот вопрос считается открытым), должно ли то или иное государство нести ответственность за несоблюдение хотя бы минимальных санитарных норм и соответственно расходов по очистке воды, которые вынуждено нести то государство, на территорию которого попадают загрязненные воды. Это, в свою очередь, является **еще одной причиной**, по которой государства Центральной Азии не проявляют политической воли и решимости участвовать в соответствующих международных договорах.

В этих условиях государства региона стремятся заключать между собой соглашения, предусматривающие нормы о регулировании отдельных аспектов водных отношений. К настоящему времени работа в этом направлении продвигается медленно, так как пока единственным региональным международным договором, который удалось сторонам подписать и реализовать, является Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Республики Таджикистан и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья от 17 марта 1998 г. с дополнениями и изменениями согласно Протоколу от 17 июня 1999 г., а также входящие в его систему ежегодно согласуемые между республиками и их хозяйствующими субъектами на паритетной основе соглашения

по вопросам энергетического и ирригационного использования указанного речного бассейна. Другие соглашения, которые разрабатывались Научным информационным центром (НИЦ) МКВК еще в период с 1996 по 2000 г., такие как Соглашение по разделу водных ресурсов реки Амударья между Узбекистаном и Туркменистаном; Соглашение по совместному использованию рек Талас и Чу между Казахстаном и Кыргызстаном; Соглашение о развитии сотрудничества и разграничении функций межгосударственных организаций в охране, управлении и развитии водных ресурсов в бассейне Аральского моря; Соглашение об использовании водных ресурсов в современных условиях; Соглашение о совместном планировании трансграничных водных ресурсов; Соглашение об организационной структуре совместного управления, охране и развитии водных ресурсов в бассейне Аральского моря; Соглашение о сотрудничестве по совместному использованию водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений; Соглашение об обмене информацией и создании базы данных бассейна Аральского моря и др., все еще далеки от подписания. Главная причина здесь заключается в целом в низком качестве проектов данных межгосударственных документов. Все они, как уже отмечено, разрабатывались сотрудниками НИЦ МКВК, который не имеет полномочий по согласованию своей деятельности с правительствами государств, являющимися сторонами этих соглашений. Кроме того, важно подчеркнуть, что весь пакет вышеперечисленных соглашений, регламентирующих отношения между государствами региона по трансграничным водным ресурсам, до сих пор не систематизирован, плохо согласован, а порой и просто противоречив. Если говорить о двусторонних соглашениях, например о ежегодно заключаемых между правительствами и энергетическими компаниями Таджикистана и Узбекистана договорах о сотрудничестве в области рационального использования водно-энергетических ресурсов, то существующее положение здесь выглядит следующим образом: «на самом нижнем уровне национальные водохозяйственные и энергетические ведомства разрабатывают свои годовые планы изолированно друг от друга, не только не согласовывая их, но даже не обсуждая совместно», а «на самом верхнем, в подписываемых на МКВК годовых графиках-режимах работы каскадов гидроузлов, не только не учитываются, но даже не упоминаются уже подписанные Соглашения между республиками по совместному использованию водно-энергетических ресурсов»¹⁶.

¹⁶ Петров Г.Н., Леонидова Н.К. Указ. соч. С. 155.

В регионе отдельными учеными и специалистами не раз высказывались мнения о том, что все вышеназванные соглашения должны быть актами прямого действия, всеобъемлющими и основанными на использовании мирового опыта¹⁷, но перед тем как их принять, необходимо в регионе разработать фундаментальный международный договор в виде Центрально-Азиатского водного пакта или водной конвенции, который (или которая), как следует полагать, будет соответствовать международно-правовым стандартам, закрепленным в уже действующих многосторонних международных договорах, участниками большинства из которых не являются. Необходимость заключения подобного международно-правового акта, на принципах и нормах которого в свою очередь должны основываться отдельные межгосударственные соглашения, остается предметом лишь дискуссий в форме научных статей, докладов и предложений, тогда как больше внимания следовало бы обратить на разработку механизмов реализации уже подготовленных и не вступивших в силу соглашений. Учитывая то обстоятельство, что многие из этих соглашений морально устарели и уже, возможно, не отвечают современным потребностям государств, можно было бы обновить их содержание путем принятия приложений в виде дополнительных протоколов. Такого рода подход, как отмечает один из видных специалистов и ученых в области водного права С. Виноградов, «был с успехом применен, например, Россией и Казахстаном, которые в дополнение к двустороннему Договору о трансграничных водных объектах 1992 г. приняли три специальных протокола о совместном использовании и охране трансграничных вод и координации водохозяйственной деятельности в бассейнах рек Урал, Тобол и Ишим»¹⁸. Достоинством этого подхода, по авторитетному мнению С.В. Виноградова, является упрощенная процедура принятия протоколов в рамках двусторонней Комиссии, не требующая утверждения достигнутых договоренностей на межправительственном уровне»¹⁹. В дополнение

¹⁷ Мамбетов Б.Э., вице-премьер министра Кыргызской Республики, член Правления Международного фонда спасения Арала // МФСА: путь к региональному сотрудничеству (сборник статей, посвященный проблемам бассейна Аральского моря). Душанбе, 2003. С. 37.

¹⁸ Виноградов С.В. Состояние и пути совершенствования международно-правовой базы трансграничного сотрудничества по охране и устойчивому использованию водных ресурсов бассейна реки Днестр (юридическое заключение, подготовленное в рамках проекта Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Экономической комиссии ООН для Европы «Трансграничное сотрудничество и стабильное управление бассейном реки Днестр»), ноябрь 2004 г. С. 8.

¹⁹ Там же.

к сказанному только отметим, что содержание как самой серии протоколов, так и самих соглашений не должно находиться в противоречии с общепринятыми нормами международного речного права. И только в этом случае, пожалуй, удастся привести в порядок разнообразную и часто несогласованную практику государств региона, а также сократить до известной меры различия в понимании того, как должны действовать соглашения между ними.

В заключение рассматриваемой темы хочется особо отметить, что необходимость применения в Центральной Азии международного права в области охраны и использования трансграничных водотоков требует от государств региона четкого понимания (или уяснения действительного смысла и содержания) его норм и принципов. Но для этого, еще раз отметим, нужно совершить первый шаг, став реальными участниками соответствующих международных договоров. Такой шаг позволит не только укрепить правовые рамки двустороннего, субрегионального и регионального сотрудничества, «но и в полной мере использовать имеющийся опыт сотрудничества в других трансграничных бассейнах ... и получить поддержку со стороны ЕЭК ООН»²⁰, других учреждений ООН, ЕС и ОБСЕ как существенное дополнение к таким глобальным и региональным инициативам, уже реализуемым в регионе, как Европейская водная инициатива, Глобальное водное партнерство, Международное партнерство по устойчивому развитию горных территорий, Партнерство «Восток-Запад» по экологической стратегии стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. При этом, однако, важно также, чтобы государства этого постсоветского пространства не только участвовали в данных международных договорах и протоколах к ним или не ограничивались использованием лишь положений этих международно-правовых актов, но и руководствовались бы и нормами обычного международного права, общими правовыми принципами и ссылались бы также на опубликованные и вступившие в юридическую силу решения судов и арбитражей. В этой связи, в частности, можно еще раз упомянуть Конвенцию ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 21 мая 1997 г., особенно ее нормы о запрете ведения в пределах трансграничных рек военных действий и непричинении значительного ущерба другому государству водотока. Хотя ни одно из государств Центральной Азии не участвует в этой конвенции, да и сам этот междуна-

²⁰ Виноградов С.В. Указ. соч. – С. 8.

родный договор пока не является действующим в силу недостаточного количества ратификационных грамот, содержащиеся в ней нормы, тем не менее, могут признаваться государствами региона как обычные нормы международного права. Однако для этого необходимо их явно выраженное согласие путем выполнения следующих условий: первое, что от них требуется, это их всеобщее признание норм данной Конвенции; во-вторых, с их стороны должно быть обеспечено единообразное их применение; в-третьих, они должны признать эти нормы как юридически обязательные для себя правила (*opinion juris*). В данном случае важно подчеркнуть, что все три вышеперечисленных признака международного обычая «относятся не столько к нему как к источнику международного права, сколько к ... нормам, составляющим его содержание»²¹, «это признаки именно обычных норм международного права, а не внешнего их воплощения»²². Применительно к предмету статьи указанное обстоятельство означает, что государства региона могут применять не Конвенцию как договор, то есть не форму, а его содержание в виде конкретных норм, и не обычаи, а обычные нормы международного права. Даже в том случае, если государства региона не могут достичь единогласия по поводу признания содержащихся в Конвенции ООН 1997 г. норм в качестве обычных международно-правовых норм, они могут участвовать в ней не только раздельно, но и коллективно в лице любой региональной организации экономической интеграции, которая согласно п. 2 ст. 35 этого договора имеет право «быть Стороной в настоящей Конвенции в случае, когда ни одно из ее государств-членов не является Стороной» и «принимает на себя обязательства по Конвенции». Для государств Центральной Азии такими «региональными организациями экономической интеграции», как они понимаются в п. “d” ст. 2 Конвенции, являются Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), членами которых, кроме Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана, являются также Россия и Китай. Государственные границы этих государств пересекают такие трансграничные реки, как Урал, Иртыш, Или, Чу, Талас, Сырдарья, Амударья и многие другие (к примеру, только внешние пределы государственных территорий Казахстана и Китая пересекают 23 такие реки). Несомненно, участие всех государств в Конвенции ООН 1997 г. через

²¹ Международное право: Учебник / Отв. ред. В.И. Кузнецов. М.: Юрист, 2001. С. 80.

²² Там же.

вышеназванные учреждения, в частности ШОС, позволит обеспечить коллективные интересы в лице ее суверенных членов, повысить уровень их ответственности за совершаемые действия и, вполне возможно, в пределах заявленной компетенции в отношении вопросов, регулируемых Конвенцией (п. 3 ст. 35) убедит такие государства, как Кыргызстан и Китай, отказаться от своих индивидуальных подходов в определении правового режима трансграничных рек. При этом главная цель участия государств в многосторонних международных договорах заключается в том, чтобы они не только исполнялись ими, но и были имплементированы в их национальные водные законодательства и учтены при разработке и реализации соответствующих межгосударственных соглашений. В последнем случае основным обязательством прибрежных сторон согласно ст. 9 Хельсинкской конвенции 1992 г., в которой многие из центральноазиатских государств не участвуют или, хочется надеяться, собираются это сделать, является заключение двусторонних, многосторонних и иных соглашений или договоренностей в отношении конкретных разделяемых ими водотоков. В комплексе эти меры помогут понять государствам истинную **суть водной безопасности во всех ее аспектах**, которые с учетом специфических особенностей региона проявляются как необходимость: в гарантированном правовом и практическом обеспечении необходимых объемов воды для удовлетворения личных нужд населения и потребностей отраслей национальных экономик региона; в осуществлении мониторинга качества водных ресурсов и в обеспечении продовольственной и энергетической независимости государств, в проведении мероприятий по обеспечению надежного состояния эксплуатации гидротехнических сооружений, регулировании процессов интегрированного управления водными ресурсами или взаимоприемлемого правового режима водопользования. Нельзя забывать и о ее информационно-аналитическом обеспечении. Все это требует применения системного подхода к определению водной безопасности, и его обеспечение должно признаваться одним из международно-правовых требований, адресованных государствам Центральной Азии, которые имеют общие трансграничные воды.

Multilateral International Treaties Ensuring Water Security in Central Asia (Summary)

*Zh. M. Amanzholov**

Water security is an indispensable part of ecological security and to ensure it states of the region of Central Asia will have to change their respective approaches to the problem of shortage of water resources in the region in accordance with rules contained in international treaties. The state practice proves that only through execution and proper implementation of relevant international treaties the problems of the kind were successfully solved.

In the case of the Central Asian states, one of the major facts hindering the solution of this problem is insufficient implementation or non-implementation of international legal principles and norms in regard of the use and protection of transboundary water resources. This is due to the fact that some states are not Parties to the most important international treaties concerning this issue. Though there are no substantial reasons for the Central Asian states to avoid these treaties, as they are completely applicable to the situation in the region. It is important to remark that apart from issues of transboundary resources, protection of wild species should also be considered in this regard.

The other problem here is insufficient internal legislation of the states in respect of these issues. Sometimes provisions contained in them contradict international treaties and are implemented intentionally in order to receive maximum benefit out of the use of transboundary resources.

In the conclusion it is necessary to state that there are no comprehensive international legal norms regulating all the aspects related to transboundary resources. But still in order to ensure the security of water resources Central Asian states have to adhere to relevant international treaties as this will not only help to stabilize the situation but also will allow the states to use the international expertise in this sphere to the full extent.

* Amanzholov Zh. M. – Ph.D in Law, Associate Professor of the Chair of International Law of the Kazakh National University named after Al Farabi (Almaty).

Из истории формирования международно-правового режима Антарктики

*Овлащенко А.В.**

Антарктикой называется обширный район земного шара, расположенный вокруг Южного полюса и охватывающий материк Антарктида с прилегающими шельфовыми ледниками и островами, а также омывающие его воды южных частей Атлантического, Индийского и Тихого океанов. Антарктика – замерзшая континентальная масса, окруженная Южным океаном, на который приходится 10% площади морей всего мира. Относительно небольшие участки этого района постоянно покрыты льдом. Напротив, обширные районы имеют ярко выраженную тенденцию к сезонному ледовому покрову, который формируется зимой и тает следующей весной. Биологическое разнообразие в антарктической экосистеме невысоко¹. Низкая продуктивность антарктической экосистемы обусловлена экстремальными погодными условиями и большой площадью сезонного ледового покрова. В то же время экологические и биологические характеристики антарктических морских видов уникальны, поскольку пищевая цепочка весьма коротка и почти полностью основывается на криле².

На земле нет, пожалуй, более хрупкой и ранимой области в отношении экологического равновесия, чем Антарктика. Поэтому неслучайно Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, заключенная в Канберре в 1980 г., стала «первопроходцем» в деле применения экосистемного подхода к сохранению морских природных ресурсов³. Антарктическая (как и арктическая) экосистема является особенно уязвимой к изменениям в экологических условиях или масштабом эксплуатации ресурсов, ибо крайне сложно обеспечить удале-

* Овлащенко Александр Владимирович – к.ю.н., Русский Балтийский университет, г. Рига.

¹ См.: Ocean and the Law of the Sea. Report of the Secretary-General. March 2003. A/58/65. (<http://www.un.org/Depts/los.html>).

² См.: Ocean and the Law of the Sea. Report of the Secretary-General. March 2006. A/61/63. (<http://www.un.org/Depts/los.html>).

³ См.: Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г. Международное морское право. М.: Юридическая литература, 2003. С. 373-374.