

---

---

## **ТЕНДЕНЦИИ ПРОГРЕССИВНОГО РАЗВИТИЯ И КОДИФИКАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ПО ВОПРОСАМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ (ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

**К.Х. Сасиев**

Кафедра международного права  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198*

Проблемы, о которых идет речь в данной статье, особо остро стоят перед государствами, появившимися на политической карте мира вследствие распада СССР, но в то же время не теряют актуальности применительно к многим регионам мира, столкнувшимся с проблемами урегулирования отношений, связанных с трансграничными водотоками, в частности их экологической составляющей и необходимостью систематизации и развития норм международного права по вопросам использования данных трансграничных водотоков. В статье рассматриваются общие тенденции решения данных проблем.

Внимание политиков и юристов к проблематике, вынесенной в название настоящей статьи, можно сказать, постоянно (и вполне объяснимо) возрастает. Одним из показателей этой тенденции является новейший проект «Трансграничное водное сотрудничество в новых независимых государствах», который основывается на результатах Совещания на высоком уровне по Стратегическому партнерству по воде в целях устойчивого развития, проведенного в Москве 5-6 марта 2003 г. (В данном случае под новыми независимыми государствами имеются в виду государства, возникшие после распада Советского Союза, исключая государства Балтии.)

Этот проект под давлением важных объективных обстоятельств был весьма оперативно обсужден в ходе семинара «Трансграничное водное сотрудничество в новых независимых государствах» (Москва, 31 марта — 1 апреля 2003 г.) и представлен для ознакомления Пятой Конференции Министров «Окружающая среда для Европы» (Киев, 21-23 мая 2003 г.) и третьему совещанию Сторон Водной Конвенции ЕЭК ООН (Мадрид, 26-28 ноября 2003 г.). («Водной конвенцией» принято называть Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 г.) Показательно также, что на завершившейся 12 октября 2007 г. в Белграде 6-й Конференции Министров «Окружающая среда для Европы» вопросам трансграничного водопользования также было уделено должное внимание [4].

Данные проблемы особую остроту имеют сегодня для стран Центральной Азии. Этим объясняется резкое возрастание числа соответствующих публикаций, к которым относится, к примеру, статья Б.А. Искандархоновой [2, с. 140-152].

В историческом плане двусторонние отношения, договоренности и договоры приграничных государств по данному вопросу имеют давнюю историю практически во всех регионах мира. Б.А. Искандархонова отмечает, например: «Дошедшие

до нас исторические памятники большинства ранних цивилизаций, сконцентрированных у речных бассейнов Нила, Ганга, Тигра и Евфрата, свидетельствуют о существовании в прошлом различных норм урегулирования водных отношений между потребителями воды, расположенными на одной реке. Подобные законы существовали в государственных образованиях на территории Индии, Египта, Китая, Среднего и Ближнего Востока» [2, с. 140].

Но даже если до нас «не дошли» памятники некоторых ранних цивилизаций, элементарная логика подсказывает, что потребители воды, расположенные на одной реке, во все времена не могли обойтись без урегулирования водных отношений между собой. И одностороннее «урегулирование» их посредством закона не могло зачастую не приводить к конфликту законов прибрежных государств и, как следствие, либо к последующему силовому решению конфликта (что не выходило за рамки «нормальных» отношений в те времена), либо к достижению унифицированного решения посредством договора (договоренности) или принятия идентичных законов в приречных государствах.

Нет смысла перечислять такие договоры. Вместе с тем отметим, что экологический аспект был свойственен и тем (довольно многим) из них, предметом которых формально были отношения речного судоходства: Мангеймской Конвенции о судоходстве по реке Рейн 1868 г., Конвенции о режиме судоходства на Дунае 1948 г. и т.п. [3].

Отметим также, что применительно к Российской Федерации до сих пор имеют определенное значение соглашения СССР по трансграничным водам. Например, с Персией 1926 г., с Турцией 1927 г., с Норвегией 1957 и 1959 гг., с Ираном 1963 г., с Китаем 1986 г. и др. «Определенное значение» в данном случае заключается не только в том, что часть таких соглашений была пролонгирована после распада СССР, но и в том, что избранные в них решения заслуживают внимательного изучения. Изучения, в частности, причин, по которым в одних случаях Стороны договаривались о создании совместных (смешанных) комиссий по вопросам водопользования, в том числе водной экологии, в других — нет.

Для государств и других субъектов международного и внутригосударственного права уже давно стало очевидным, что посредством двусторонних договоров между соседними государствами проблемы водопользования, в экологическом аспекте — в особенности, если и решаются, то лишь частично. Притом лишь в тех редких ситуациях, когда трансграничный водоток и экологические последствия пользования им можно считать замкнутыми, изолированными от экологии окружающих систем и объектов (это еще вопрос — существуют ли такие «изолированные» водотоки в принципе, в контексте тезиса об интегральном единстве всей земной экологии).

Основные практические решения рассматриваемого вопроса (кроме двусторонних договоров) сводятся к трем подходам: бассейновому, региональному и универсальному.

*Бассейновый подход*, внимание к которому с очевидностью повышается, прост для понимания. Речь идет о бассейне (или «водосборе», как иногда говорят) определенного водотока как основе для сотрудничества относящихся к данному бассейну государств. Пример такого сотрудничества: Меморандум о взаимопонимании между Министерством окружающей среды Грузии и Государственным комитетом экологии и природных ресурсов Азербайджана по сотрудничеству в разработке и проведении совместного пилотного проекта по мониторингу и оценке в бассейне реки Мтквари/Куры.

Далеко не всегда «бассейновым» государствам удается договориться хотя бы до межведомственного Меморандума о взаимопонимании, как в данном случае. Но это уже достойный подражания прогресс, позволяющий рассчитывать на переход соответствующих государств на принципы бассейнового управления, среди которых определяющими являются заключение бассейновых договоров и учреждение необходимых совместных органов. Примером может служить Рамочное Соглашение от 17 марта 1998 г. между правительствами республик Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан по использованию водно-энергетических ресурсов в бассейне Сырдарьи.

Вместе с тем аналитики отмечают, что на уровне бассейнового подхода (в том числе в Центральной Азии), несмотря на грозные экологические реалии, нередко не удается договориться именно по вопросам качества воды и защиты экосистем. Это связано не только с имеющими место политическими разногласиями, но и элементарным стремлением некоторых государств (точнее, хозяйствующих субъектов) продолжать известную (и удобную) практику бесконтрольного сливания опасных промышленных и иных отходов в трансграничные водотоки<sup>1</sup>.

Использование *региональных* механизмов в рассматриваемом вопросе оказывает более существенное воздействие на прекращение или резкое сокращение подобной порочной практики.

Регион ЕЭК ООН в этом отношении является единственным регионом, где действительно создана эффективная правовая основа по вопросам защиты окружающей среды в целом и трансграничным водотокам в частности. Водная конвенция 1992 г., о которой мы упоминали выше, в этом отношении является главным документом. Ее значение уже давно выходит за рамки европейского региона (точнее, региона ЕЭК ООН). Показательно в этом плане, что во время третьего совещания сторон Водной Конвенции в ноябре 2003 г. было решено расширить сферу ее действия за пределы региона ЕЭК ООН. Это решение базировалось на все более широком использовании положений Конвенции государствами, не входящими в данный регион. (А в принципе подобная практика расширенного применения документов (протоколов) ЕЭК ООН имела место и до этого.) Но одновременно отметим, что Армения, Грузия, Узбекистан, Таджикистан, Кыргызстан и Туркменистан еще не ратифицировали Водную Конвенцию.

Подготовленная под эгидой ЕЭК ООН, она вступила в силу 6 октября 1996 г. и играет важную роль в развитии сотрудничества по трансграничным водам во многих частях региона ЕЭК ООН. Протокол по воде и здоровью 1999 г. к данной Конвенции уже своим названием показывает особую озабоченность государств данного региона экологическими характеристиками трансграничных вод. Следует упомянуть также еще две конвенции ЕЭК ООН: о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г. и об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. и разработанные протоколы к ним. В рассматриваемом нами контексте они также должны приниматься во внимание.

В регионе *Центральной Азии* в 1992 г. заключено важное Соглашение о продолжении распределения вод бассейнов Амударьи и Сырдарьи в соответствии с практикой и объемами, принятыми во времена Советского Союза. В соответствии с данным Соглашением учреждена Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКВК). Иными словами, не только Европа (и ЕЭК ООН) в рассматриваемом плане может служить примером для других регионов. Документы, принятые в данном отношении в советские времена, также оказываются полезными, и их следует внимательно изучать.

Водная конвенция оказала очевидное воздействие и на содержание подписанного в СНГ в 1998 г. Соглашения об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов (в Преамбуле данного Соглашения это «воздействие» особо подчеркивается). И хотя в настоящее время всего три государства — участника СНГ являются сторонами данного Соглашения (Беларусь, Российская Федерация и Таджикистан), значим факт прогрессивного межрегионального взаимодействия региональных договоров в рассматриваемой сфере.

Среди важных для нас событий последнего времени отметим завершившуюся 12 октября 2007 г. в Белграде 6-ю Конференцию Министров «Окружающая среда для Европы», на которой выступил глава российской делегации, заместитель министра природных ресурсов Российской Федерации А.И. Варламов. Заявив о поддержке со стороны России дальнейшего развития и необходимого реформирования процесса «Окружающая среда для Европы», А.И. Варламов отметил, что Россию следует рассматривать самостоятельно, вне каких-либо субрегионов. Мотивация: специфика охраны природы в России состоит в том, что Россию характеризуют относительно малонарушенные ландшафтно-экологические системы, занимающие миллионы гектаров. «Это уникальный природный «заповедник», — сказал А.И. Варламов, указав также на вложение Россией значительных средств в сохранение природных территорий.

В общем плане такое заявление в определенной мере обосновано. «В определенной мере» потому, что общее состояние экологии в России в значительной мере влияет на экологию соседних регионов и всего мира, но не в отношении трансграничных водотоков, экологическое состояние которых *ipso facto* непосредственно зависит от водной экологической политики различных бассейновых государств.

Отметим также, что в заявлении Экофорума об итогах Конференции Министров говорится об отсутствии сколько-нибудь серьезного прогресса в некоторых сферах природоохранной деятельности, в том числе в вопросах охраны водных ресурсов. Представители США настаивали на необходимости вообще свернуть природоохранную деятельность данной Конференции Министров. Это не вызывает удивления в контексте «своеобразной» экологической политики США, в том числе — отказа присоединиться к Киотскому климатическому протоколу 1997 г. Было признано необходимым продолжать активное участие в этом процессе неправительственных организаций.

*Межрегиональный* аспект позитивно проявился на Конференции во время рабочей встречи по Центральноазиатской инициативе по устойчивому развитию<sup>2</sup>. На рабочей встрече были представлены 4 государства данного региона — Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан<sup>3</sup>.

Подводя итоги Конференции в Белграде, Исполнительный директор Регионального экологического центра Центральной Азии (РЭЦЦА) Талайбек Макеев отметил, что хотя Конференция носила название «Окружающая среда для Европы», она непосредственно касалась центральноазиатского региона, и Казахстана в частности. «Изначально программа действий по охране окружающей среды создавалась для Центральной и Восточной Европы, — сказал он, — но, начиная с 1995 года, в нее были вовлечены все страны СНГ, а после проведения последней конференции в Белграде регион Центральной Азии был выделен в отдельный фокус» [4]. Как полагает руководство РЭЦЦА, данный факт свидетельствует о повышенном интересе стран-доноров (Германия, Норвегия, Нидерланды) к экологическим, социальным и культурным проблемам центральноазиатского региона и их готовности финансиро-

вать проекты в этих областях. Это позволит с учетом интересов всех государств региона значительно усилить влияние на региональный и глобальный экологические процессы. В частности, появится возможность более эффективного решения трансграничного водопользования.

Но в любом случае весьма желательно, чтобы все государства — участники СНГ как можно скорее ратифицировали и соблюдали Водную Конвенцию и ее протоколы по воде и здоровью и по гражданской ответственности, а также Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий и Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

Настоятельно необходимо также создание и активное функционирование совместных органов, которые не обязательно должны выражаться в традиционных постоянных институтах (органах). Это могут быть регулярные встречи полномочных представителей на двусторонней или многосторонней основе при возможном учреждении рабочих групп для таких встреч. Как полагают аналитики, в отдельных случаях учреждение таких органов — императивное требование современности. В частности, существует безотлагательная потребность развития существующих совместных органов (Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия, бассейновые водохозяйственные объединения), ответственных за реки Амударья и Сырдарья.

Региональные договоры (в том числе «соседняя» Водная Конвенция, которую не ратифицировало ни одно из государств Центральной Азии) в этом отношении могут служить альтернативной основой порой неудовлетворительному двустороннему и многостороннему (бассейновому и иному) сотрудничеству в данной сфере.

Что касается *универсального (глобального)* уровня, то из специальных документов по рассматриваемой нами проблематике внимание должно быть сосредоточено на Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. Хотя в данной Конвенции большое внимание уделено вопросам водораспределения, в некоторых отношениях она даже «более мягкая» (и напрасно), чем Водная Конвенция. Например, в отношении обязательства по заключению бассейновых соглашений. Тот факт, что ни одно из государств — участников СНГ не ратифицировало Конвенцию 1997 г., говорит о многом. Не исключено, что такому «воздержанию» способствует п. 2 ст. 35 Конвенции: «2. Любая региональная организация экономической интеграции, которая становится Стороной настоящей Конвенции в случае, когда ни одно из ее государств-членов не является Стороной, принимает на себя все обязательства по Конвенции. В случае таких организаций, одно или более государств-членов которых являются Стороной настоящей Конвенции, эта организация и ее государства-члены решают вопрос о своих соответствующих обязанностях, касающихся выполнения их обязательств по настоящей Конвенции. В таких случаях эта организация и государства-члены неправомочны одновременно осуществлять права по Конвенции».

Далеко не все государства склонны соглашаться с такой «прогрессивной» тенденцией, когда обязательства по международному договору несут даже те региональные организации экономической интеграции, в состав которых не входит ни одно из государств — участников соответствующего договора (в данном случае — Конвенции 1997 г.). Получается, что косвенно (посредством участия в принятии и выполнении решений такой организации) соответствующие государства — ее члены — реализуют нормы международного договора, с которым не согласны и сторонами которого не намерены становиться.

Возможно, что в перспективе именно такой наднациональный механизм в состоянии сломать «суверенный государственный консерватизм» в данном (и не только) вопросе. Но пока что ситуация далека от того, чтобы оценивать ее с оптимизмом. Единственное, в чем, пожалуй, государства (независимо от участия в тех или иных договорах) единодушны, так это в оперативной реакции на приграничные стихийные и иные бедствия, приводящие к резкому загрязнению трансграничных водотоков. Положительный опыт совместного управления был в этом плане получен, в частности, в рамках российско-украинского сотрудничества по реке Северный Донец. Это тот случай, когда политические расхождения между государствами практически перестают играть какую-либо роль, поскольку речь идет о серьезнейшей угрозе здоровью и жизни людей по «обе стороны границы». И совершенно очевидно, что ситуации, связанные с чрезвычайной угрозой экологии трансграничных водотоков, должны получить приоритет на всех уровнях.

Наконец, следует упомянуть о теологическом аспекте темы. Некоторым юристам такой поворот обсуждения может показаться неуместным. Но нельзя не считаться с тем, что правовые нормы в отношении водопользования имеются в мусульманском своде законов — шариате [1, с. 73-82]. Для государств, где религиозные нормы имеют приоритет над социальными нормами, этот факт имеет непосредственное практическое значение.

В целом же работа в рассматриваемой сфере проделана и ведется на всех уровнях: двустороннем, многостороннем, бассейновом, региональном, универсальном. Но ее результаты нельзя признать удовлетворительными по ряду причин, которые требуют отдельного и обстоятельного исследования.

В настоящей статье мы отметили лишь общие тенденции в рассматриваемой сфере, затрагивающие интересы Российской Федерации и других государств — участников СНГ.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Бассейновые договоры, которые иногда называют субрегиональными, призваны обязать соответствующие государства, кроме прочего, контролировать характер планируемого и реального использования конкретного водотока, оценивать уровень опасного изменения его качества и, как следствие, неблагоприятного воздействия водотока на окружающую среду. Они предполагают также необходимые консультации, односторонние и взаимные действия по выявлению источников загрязнения (заражения), постоянный мониторинг качества воды, снижение уровня такого загрязнения (а если возможно — и полную его ликвидацию), непереносимое информирование населения, урегулирование возникающих споров и т.п.

2. Инициатива по устойчивому развитию была выдвинута государствами Центральной Азии при подготовке к Всемирному саммиту по устойчивому развитию в 2002 г. Поддерживающую роль, в соответствии со своим мандатом, выполняет Региональный экологический центр по Центральной Азии. За 2003-2007 гг. финансирование природоохранных мероприятий в рамках Центральноазиатской инициативы составило 3,7 млн. евро, из которых 2,3 млн. евро выделены Европейским Союзом. Среди других крупнейших финансовых доноров — Германия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Финляндия, Швеция.

3. Выступили представители правительств этих стран, а также Центральноазиатского и Российского региональных экологических центров и нескольких непра-

вительственных организаций. Представители Казахстана предложили провести следующую Конференцию в Астане в 2011 г. Предложение было поддержано.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Беккин Р.И. Право собственности на природные ресурсы в мусульманском праве (на примере четырех суннитских мазхабов) // *Международное право — International Law*. — 1999. — № 2.

2. Искандархонова Б.А. Правовое регулирование использования трансграничных рек в Центральной Азии // *Московский журнал международного права*. — 2007. — № 3.

3. Корбут Л.В., Баскин Ю.Я. Международно-правовой режим международных рек. — М., 1987.

4. Краснов В. Фокус с Центральной Азией // *Экспресс К*. — 2007. — 30 дек.

### TENDENCIES OF PROGRESSIVE DEVELOPMENT AND CODIFICATION OF NORMS OF INTERNATIONAL LAW CONCERNING THE USE OF TRANSBOUNDARY WATERCOURSES (ECOLOGICAL ASPECTS)

**K.Kh. Sasiev**

The Department of International Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
*Miklukho-Maklaya st., 6, Moscow, Russia, 119198*

The theme and problematic of the article face especially sharply the states which appeared on a political map of the world as a result of collapse of the USSR, but at the same time do not lose an urgency with reference to many regions of the world that face problems of settlement of the relations connected with transboundary watercourses, in particular their ecological component and necessity of systematization and development of norms of international law concerning use of such transboundary watercourses. The basic approaches to the decision of the common tendencies are considered in the given article.