**Е.И. Тарасенко,**
член Комитета Мажилиса Парламента Республики Казахстан
по экономической реформе и региональному развитию,
член Постоянной комиссии МПА ЕврАзЭС
по торговой политике и международному сотрудничеству

# К вопросу мониторинга законодательного регулирования трансграничных рек

В мире насчитывается значительное число рек (около 300 крупных водотоков), озер, а также подземных водоносных бассейнов, относящихся к категории «трансграничных» водных объектов, то есть таких, которые пересекают границу между двумя или более государствами либо по которым проходит такая граница. Исторически международные водотоки в правовом плане представляли интерес, главным образом, с точки зрения регулирования международного судоходства по ним или разграничения государственных границ.[1] В настоящее время подход к определению международного характера реки под углом зрения судоходства явно устарел, поскольку многонациональные или трансграничные реки используются, главным образом, как источник бытового водоснабжения, для разнообразных промышленных целей, сельскохозяйственного орошения, производства электроэнергии, удаления бытовых и промышленных отходов.

Важная роль водных ресурсов в экономике страны, крайняя их ограниченность диктуют необходимость рационального их использования, сохранения качества водных источников, освоения водосберегающих технологий.

Особенность правового регулирования трансграничных водных ресурсов обусловлена тем, что они представляют собой единый природный комплекс (гидрографический бассейн, система водотока) и в то же время как бы «поделены» между разными государствами, каждое из которых обладает суверенитетом в отношении той их части, которая находится в пределах соответствующей государственной территории. Международная практика регулирования использования и охраны такого рода водных ресурсов, как правило, идет по пути принятия соглашений между заинтересован-

[1] Кафлиш Л. Регулирование видов использования международных водотоков. «Международные водотоки. Расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов» / Под ред. С.Салман, Л. Буассон де Шазурн. – Нью-Йорк, Женева, 2000. – Стр. 3–14.

ными государствами в отношении всех разделяемых ими водных объектов либо применительно к конкретному международному водотоку или его части, либо в отношении определенного вида водопользования или проекта на трансграничных водах. Такого рода международные соглашения бывают многосторонними (как, например, Конвенция о сотрудничестве по защите и устойчивому развитию реки Дунай 1994 г.) или двусторонними (например, Договор о пограничных водах 1909 г. между США и Канадой).

В последнее десятилетие возникла практика заключения рамочных договоров, определяющих общие принципы и нормы взаимоотношений государств в отношении разделяемых ими водных ресурсов, конкретизация которых осуществляется путем принятия дополнительных протоколов по специальным вопросам сотрудничества или соглашений по конкретным водотокам. К категории рамочных договоров принадлежит, например, Хельсинская конвенция 1992 г. и Пересмотренный протокол по разделяемым водотокам Сообщества развития Южной Африки 2000 г.

Основными документами, регулирующих правовой режим трансграничных вод, являются Конвенция по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991 г.) и Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1993 г.).

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте закрепляет обязательства Сторон в отношении оценки воздействия на окружающую среду на ранних стадиях планирования. Она также содержит общие обязательства государств уведомлять и консультироваться друг с другом по всем крупным проектам при их рассмотрении, которые могли бы иметь значительное воздействие на окружающую среду, выходящее за рамки территориальных границ. Конвенция вступила в силу 10 сентября 1997 года.

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер посвящена международному сотрудничеству в вопросах охраны вод от загрязнения. Конвенция рекомендует, чтобы в договоренностях прибрежных государств присутствовали положения об учреждении совместных органов, наделенных управленческими функциями в области непосредственной практической организации водопользования, включая обязанности системного информирования.

Международно-политическое значение этих документов трудно переоценить, однако они носят рекомендательный характер.

В них практически отсутствует механизм разрешения международных споров, недостаточно проработана законодательная и нормативная база. Из имеющихся международно-правовых документов следует, что владельцем речного стока, сформировавшегося на территории данного государства, является именно это государство. Следовательно, оно правомочно распоряжаться этими водами и, как подразумевается, должно делать это рационально, то есть без ущерба для экологии и хозяйственной деятельности на водных пространствах и территориях, находящихся ниже по течению. Однако специально не оговаривается, должно ли это государство отвечать за соблюдение хотя бы минимальных санитарных норм и соответственно расходов по очистке воды, которые вынуждено нести то государство, на территорию которого попадают загрязненные воды.

В ряде двусторонних и многосторонних договоренностей зафиксирован принцип «кто загрязняет, тот и платит». Но не проработан механизм взаимоотношений в случае возникновения коллизий и порядок взимания платы за загрязнение вод двумя или несколькими государствами, расположенными ниже по течению.

Несмотря на значительное число действующих международных договоров по вопросам использования трансграничных вод, до недавнего времени не было универсального международно-правового акта, систематизирующего основные принципы и нормы по-

ведения государств в этой области международных отношений или, иначе говоря, «международного права водных ресурсов», как часто называют эту сферу международно-правового регулирования. Первая попытка привести в систему применительные нормы международного права в этой области, то есть кодифицировать «обычные» международно-правовые нормы, была сделана в середине 1960-х годов профессиональной неправительственной международной организацией – Ассоциацией международного права (АМП). На основе изучения международных договоров, обычаев, международной судебной практики, ФМП разработала и приняла на своей сессии в Хельсинки в 1966 г. «Правила пользования водами международных рек», получившие название Хельсинских правил.

Хельсинкские правила содержат комплекс норм как общего, так и специального характера и, что особенно важно, вводят новое понятие – «международный речной бассейн», под которым подразумевается «географическая область, охватывающая два или несколько государств и определяемая границами распространения системы вод, включая поверхностные и подземные воды, впадающие в общий водоем». Ключевой характер носит ст. 4 Хельсинских правил, в которой говорится, что каждое государство речного бассейна имеет право в пределах своей территории на разумную и справедливую долю полезного использования вод международного речного бассейна.

Хельсинские правила содержат норму, касающиеся предотвращения и контроля загрязнения, регулирования судоходства на судоходных реках, лесосплава, предупреждения и разрешения международных споров относительно прав или других интересов государства бассейна. В последующие после принятия Хельсинских правил годы АМП международного права выработала ряд дополнительных рекомендаций, устанавливающих правила по таким вопросам, как контроль за наводнениями, дополнительные правила относительно международных водных ресурсов (Сеул, 1986 г.), частно-правовые средства возмещения трансграничного ущерба при использовании международных водотоков (Хельсинки, 1996 г.). Все эти нормы были приведены в систему и представлены в едином документе Ассоциации под названием «Консолидация правил АМП относительно международных водных ресурсов» (Кампионе д'Италия, 1999 г.). В августе 2004 г. на Берлинской конференции Ассоциации международного права были приняты новые «Правила, касающиеся водных ресурсов».

Хотя правила, разработанные и утвержденные АМП, являются чисто рекомендательными, не имеющими какой-либо обязательной для государств правовой силы, их принято рассматривать как отражение международного обычного права, сложившегося в результате весьма длительной и однообразной практики государств. Эти правила во многом легли в основу большого числа дву- и многосторонних соглашений, включая единственный универсальный договор в этой области – Конвенцию ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.

Конвенция ООН 1997 г. явилась результатом почти 30-летней работы международного права ООН по кодификации и прогрессивному развитию международного права в области несудоходного использования международных водотоков. Положения Конвенции определяют взаимные права и обязанности государств при использовании вод разделяемого ими «международного водотока», отдельные части которого находятся в пределах их территорий. Водоток, по Конвенции, означает систему поверхностных и подземных вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое.

Подобно другим соглашениям рамочного типа, правовый режим трансграничных рек находится в постоянном развитии, путем дополняющих Конвенцию юридически обязательных международно-правовых актов –

протоколов, а также нормативных актов рекомендательного характера – руководства и рекомендаций.

Так, в настоящее время в рамках Евразийского экономического сообщества разрабатываются Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ЕврАзЭС об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер. Данный документ основан на сравнительно-правовом анализе национальных законодательств, в котором отмечается, что сфера охраны и использования трансграничных водотоков и международных озер государств – членов ЕврАзЭС регламентируется преимущественного в рамках Водного кодекса этих стран и международных соглашений.

Совместное использование трансграничных объектов, совершенствование межгосударственных водных отношений следует рассматривать как одно из важных условий обеспечения не только экологической, но и национальной безопасности.

Успешное достижение целей всех рассмотренных выше международно-правовых актов невозможно без реализации конкретных программ и проектов.

Одним из таких проектов является Дунайский региональный проект (ДРП), общая цель которого заключается в улучшении окружающей среды в бассейне реки Дунай, защите своих вод и рациональное использование его природных ресурсов на благо природы и людей.

В последние десятилетия накопился комплекс экологических проблем в бассейнах крупных трансграничных рек Иртыш, Урал.

Эксперты в поисках решения данной проблемы рекомендуют создать специальный фонд спасения Урала, который послужит организации единого бассейнового управления по реке Урал.

Фонд спасения Урала может стать пилотным проектом эколого-экономического сотрудничества, и этот проект в дальнейшем можно распространить на другие водные бассейны Евразии. Сегодня Россия и Казахстан могут показать мировому сообществу пример разумного взаимовыгодного использования трансграничных рек и, как следствие, – сохранить за Уралом экологический приоритет, сделав его своеобразным эталоном рек, не зарегулированных в среднем и нижнем течении.

Другим способом достижения целей в принятии международно-правовых актов является привлечение внимания к проблемам реки государства и людей посредством экспедиции. Так, например, каждый год проводится совместная казахстанско-российская экспедиция по реке Урал.

Экспедиция имеет четырнадцатилетнюю историю, за эти годы сформировался коллектив единомышленников, решивших пройти путями тех, кто еще более семидесяти лет тому назад впервые на вёсельных лодках покорял Урал (знаменитая экспедиция 1929 года с участием писателей Валерьяна Правдухина, Лидии Сейфуллиной, Алексея Толстого), при этом описывая неповторимые красоты реки, её прибрежной зоны. Наше начинание нашло отклик.

У экспедиции появилось много друзей, радует и то, что наша деятельность созвучна людям думающим, творческим, ищущим...

С каждым новым походом их участники не только накапливали материалы о катастрофической экологической ситуации в бассейне Урала, но и убеждались в необходимости принятия неотложных мер по спасению реки, как важнейшей артерии региона.

Последние девять лет экспедиции проводятся совместно с российской стороной и организуются акиматом Западно-Казахстанской области РК и администрацией Оренбургской области РФ. В составе экспедиции много лет работают специалисты, ученые-экологи, краеведы, археологи, историки, представители политических партий, представители законодательной и исполнительной власти, депутаты Мажилиса Парламента Республики Казахстан, журналисты, студенты и учащиеся. Ежегодно проходить этап за этапом, достигая намеченных целей

и решая поставленные задачи, было непросто, необходимо мужество, терпение, выдержка, сила воли, наличие определенных знаний. Всеми этими качествами обладает команда экспедиции, основной состав которой вот уже на протяжении многих лет постоянен.

Экспедиции своей миссией определяют важные для наших регионов проблемы сохранения экосистемы бассейна реки, богатого историко-культурного наследия, пропаганду здорового образа жизни, патриотического воспитания.

Обширный материал, собранный за несколько лет, позволил внести обоснованные предложения как по дальнейшему расширению практики туристско-краеведческой, экскурсионной и экспедиционной работы в регионе и республике в целом, так и важнейшим направлениям, поиску путей и механизмов сохранения бассейна реки.

К сожалению, приходится констатировать факт, что Урал очень нуждается в помощи и заботе человека...

В соответствии с обращениями участников экспедиции проведены научно-практические конференции, выработаны рекомендации к парламентам и Правительствам Республики Казахстан и Российской Федерации о необходимости решения комплекса проблем уникальной и трансграничной реки Урал. Проведены заседания Комитетов по вопросам экологии и природопользования, по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента РК. Благодаря совместным действиям достигнуты определенные договоренности в решении поставленных задач.

Сегодня активизировался переговорный процесс, готовятся проекты межгосударственных соглашений и комплексных программ, прорабатывается вопрос о создании Фонда по спасению Урала.

Выражаю надежду, что такая форма взаимодействия, как участие в водной экспедиции, позволит и дальше соединить усилия власти и общества и послужит укреплению дружественных связей между Казахстаном и Россией.

**Ключевые слова:** трансграничные реки; многосторонние конвенции о воде; рекомендательные документы; Ассоциация международного права, Хельсинские правила; Дунайский региональный проект, совместная казахстанско-российская экспедиция.

**Key words:** cross-border rivers; the multilateral Convention on the water; reference documents; International Law Association; Helsinki Rules; the Danube Regional Project; joint Kazakh-Russian expedition.