

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ РЕК И ВОДОЕМОВ

С. Ж. Сулейменова

Казахский национальный университет им. Аль-Фараби, Алматы, Республика Казахстан,

А. О. Аскарова

Казахский национальный университет им. Аль-Фараби, Алматы, Республика Казахстан

В данной статье рассматриваются вопросы правового регулирования рационального использования трансграничных рек и водоемов, а также проблемы совершенствования водного законодательства Республики Казахстан в условиях глобализации и интеграции.

Вопросы водообеспечения и загрязнения водных ресурсов выходят за рамки сугубо национальных проблем и решать их необходимо на международной уровне.

Авторы приходят к выводу о том, что государствам необходимо разработать концепцию использования водных ресурсов трансграничных рек, которая, позволила бы им решать межгосударственные водные отношения по бассейнам рек стратегического и оперативного характера на двухсторонней и многосторонней основе.

Ключевые слова: трансграничные реки, водоемы, правовое регулирование, водное законодательство, водные ресурсы, водопользование, водные объекты.

Проблема рационального использования водных ресурсов трансграничных рек и водоемов стремительно обостряется во всем мире и становится причиной роста социально-экономической напряженности и межгосударственных противоречий. Причина не только в демографических факторах или высоких темпах промышленного развития, сопровождаемых ростом потребления воды. Коренным образом изменилась политическая картина мира.

Возникли новые государства и вместе с этим – проблемы урегулирования между ними водных отношений. Многие реки, находившиеся в пределах территории одной страны, стали пересекать границы двух и более государств и приобрели статус трансграничных. Острота проблемы будет стремительно расти и в будущем.

В прошлом проблема международных рек рассматривалась как проблема международного судоходства. Сегодня, как уже указывалось, это сложный узел интересов приграничных государств, прежде всего экономических. Весьма серьезной проблемой стало загрязнение трансграничных водотоков, и, как правило, наиболее пострадавшей стороной оказы-

ваются государства, расположенные в нижнем течении международной реки.

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 свободу такого государства использовать международные водные ресурсы в пределах своей территории.

Казахстан никогда не согласится с такой постановкой вопроса. Глобальность водной проблемы очевидна, и решать ее можно только общими усилиями, развивая национальные и международные стратегии водопользования и водосберегающих технологий. Основные принципы водохозяйственной политики Казахстана, учитывающие экологические, социальные, международные аспекты водопользования, сформулированы в Стратегии «Казахстан – 2030». Для изучения ситуации в мире под эгидой Всемирного Банка создана комиссия, которая готовит рекомендации для правительств по предупреждению водного кри-

зиса. Выводы этой комиссии будут обнародованы в Гааге 22 марта 2000 г. в день, объявленный ООН Всемирным днем воды [5].

Исторический опыт показывает, что только путем взаимных консультаций, договоров и соглашений возможно бесконфликтное урегулирование и разрешение спорных вопросов, связанных с совместным использованием водных ресурсов. В мире подписано около 300 договоров, регулирующих отношения различных государств в этой области. Исторические памятники письменности свидетельствуют о существовании в прошлом различных норм урегулирования водных отношений между потребителями воды, расположенными на одной реке.

В Центральной Азии водное право выработывалось тысячелетиями, поскольку вода здесь означала жизнь и благосостояние. Прямые нормы в отношении водопользования были прописаны в мусульманском своде законов – шариате. Неслучайно говорят, что «историю цивилизаций можно написать с точки зрения отношения к воде». Человек с древних пор осознал не только важность справедливого распределения воды, но и сохранения качества воды. Уже в средние века бесспорным считалась недопустимость загрязнения водных источников.

Этот небольшой экскурс в прошлое сделан с целью показать, что проблема межгосударственного распределения водных ресурсов, совместного их использования существовала издревле. Она не возникла сегодня, и путь ее решения лежит через взаимное уважение, признание равных прав и возможностей совместного использования трансграничных вод. Справедливость такого подхода сегодня подтверждается заключением в рамках Европейской экономической комиссии Организации объединенных наций Хельсинской Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, принятием в 1997 году Генеральной Ассамблеей Организации объединенных наций Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

Эти международные документы представляют собой важную общую правовую основу для выработки двух- и многосторонних договоров и соглашений в применении к тем или иным трансграничным водоемам. В них зафиксировано принципиальное положение о том, что каждое государство имеет право на

справедливую долю в использовании вод трансграничного речного бассейна, очерчены обязательства по нанесению ущерба водоемам, в том числе экологического, организационные структуры и механизмы сотрудничества государств в этой области, включая систему уведомлений и обмена информацией.

Республика Казахстан богата многими видами природных ресурсов, но при этом испытывает острый дефицит в воде. В Казахстане насчитывается 39 тысяч рек, свыше 48 тысяч внутренних озер, имеются большие запасы пресной воды в ледниках. Из 456 разведанных месторождений подземных вод используются чуть больше половины. Эксплуатируются также 45 минеральных источников. Тем не менее по водообеспеченности Казахстан занимает последнее место среди стран СНГ. Только половина ресурсов поверхностных вод формируется на территории Республики. Остальной объем поступает из сопредельных государств: Китай – 18,9; Узбекистан – 14,6; Кыргызстан – 3,0; Россия – 7,5 кубических километра [4].

На территорию нашей страны воды рек поступают уже загрязненными с территории Китая, Кыргызстана, Узбекистана, и практически сегодня не осталось водных источников, которые можно было бы отнести к чистым. К наиболее загрязненным, помимо средних и малых, относятся крупнейшие реки Казахстана – Иртыш, Урал, Сырдарья, Или, которые в то же время являются трансграничными водотоками. Причем уровень загрязнения вод этих рек в пределах республики оценивается как очень высокий. Поэтому увеличение водозаборов и загрязнение воды соседними государствами создают кризисные ситуации в бассейнах этих рек и особенно на территории нашей республики.

К сожалению, ни одна из вышеперечисленных стран не присоединилась к Конвенции по трансграничному загрязнению водных ресурсов. В двусторонних договорах с данными странами также не уделено должного внимания этим вопросам, в которые следовало бы включить положения, касающиеся совместного мониторинга, и предпринять все необходимые меры, способные предотвратить или хотя бы уменьшить загрязнения трансграничных водных объектов.

Таким образом, сущность водных проблем для Республики Казахстан заключается прежде всего в ограниченности запасов воды,

ухудшении их качества, особенно в последнее время, а также в их неравномерном распределении по территории. Дефицит воды именно там, где она особенно нужна, и в ближайшем будущем потребность в воде во многих регионах республики превысит местные запасы водных ресурсов. Это означает, что вопросы водообеспечения и загрязнения водных ресурсов выходят за рамки сугубо национальных проблем, и решать их необходимо на международном уровне [1].

Вопрос использования вод трансграничных рек, их деления с сопредельными государствами на принципах международного права и взаимного сотрудничества обретает в этой ситуации особую важность. В области совместного использования и охраны трансграничных рек назрела необходимость выработки комплексной политики, основанной на международном сотрудничестве. Важнейшим элементом стратегии управления и охраны трансграничных водных ресурсов в этом направлении является развитие межгосударственных отношений с использованием международно-правовых норм, а также политическая воля к рассмотрению споров между государствами, касающихся не только количественного распределения воды, но и ее качества. На принципах взаимной выгоды с учетом интересов друг друга в настоящее время необходимо строить отношения по поводу совместного использования водных ресурсов трансграничных рек с сопредельными государствами. С целью не допускать загрязнения, чрезмерного расхода было принято решение о создании в стране восьми бассейновых советов.

Приоритетными задачами для достижения намеченной цели являются:

- укрепление и дальнейшее развитие правовой основы водных отношений, водохозяйственной и водоохранной деятельности;
- совершенствование организационных механизмов управления водными ресурсами и процедур водопользования;
- совершенствование экономических механизмов водных отношений;
- развитие водохозяйственных комплексов, обеспечение их надежной и безопасной эксплуатации;
- повышение эффективности использования водных ресурсов на основе реструктуризации водопотребления, регулирования баланса спроса и предложения на водные ресур-

сы, внедрения передовых технологий водопользования;

– активизация мер охраны водных ресурсов, предупреждения и ликвидации вредного воздействия вод на природные, гражданские и промышленные объекты.

В настоящее время Правительство РК рассматривает возможность создания Водно-энергетического консорциума, с помощью которого все эти вопросы будут регулироваться на долгосрочной основе. Инициатором создания Водно-энергетического консорциума Центральной Азии является Президент нашего государства Н. А. Назарбаев [2].

На качественно новый уровень должна быть поднята система управления трансграничными водотоками, то есть на уровень Международного водно-энергетического консорциума, целью которого является рациональное использование гидроресурсов региона для повышения водообеспеченности государств на экономически взаимовыгодной основе.

Однако до настоящего времени центрально-азиатские государства не выработали единого подхода к использованию водно-энергетических ресурсов региона. Кыргызская и таджикская стороны рассматривают Международный водно-энергетический консорциум как орган по строительству гидроэнергетических объектов с целью производства электроэнергии и последующей ее реализации. Для Казахстана и Узбекистана создание Консорциума – одно из решений по гарантированному водообеспечению орошаемого земледелия.

В январе 2002 года Постановлением № 71 Правительство Республики Казахстан утвердило Концепцию развития водного сектора экономики и водохозяйственной политики РК до 2010 года, разработанную МПРООС РК в развитие Указа Президента Республики Казахстан от 17 февраля 2000 г. № 344 «О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года».

Основной целью Концепции является определение основных путей решения проблем сохранения и рационального использования водных ресурсов страны для здоровья и благополучия граждан республики, обеспечения баланса потребности социально-экономического развития и возможности воспроизводства водных ресурсов на уровне требований нормативного качества вод – «устойчиво-

го водопользования». В Концепции определены долгосрочные, среднесрочные, а также и на ближайшую перспективу приоритеты и принципы водохозяйственной политики государства.

Основными задачами реализации национальной водной политики являются:

– в области рационального использования водных ресурсов и водообеспечения:

1) разработка и реализация республиканской и региональных программ рационального использования и охраны водных ресурсов в разрезе бассейновых крупных, направленных на решение водообеспечения отраслей экономики, населения и природных комплексов;

2) совершенствование системы платежей за водные ресурсы и оказание услуг по подаче воды;

3) создание единой информационной системы мониторинга за водопользованием.

– в области сохранения и поддержания здоровой экологической обстановки:

1) восстановление и сохранение водных экосистем;

2) размещение новых и реконструкция старых производств с учетом их экологически допустимой антропогенной нагрузки на водный бассейн;

3) исключение сброса в водные источники неочищенных сточных вод;

4) разработка схем комплексного использования водных ресурсов речных бассейнов и на их основе обоснование объемов природоохранных и комплексных попусков в бассейнах рек;

– в области государственного управления водным сектором экономики: реформирование (децентрализация, реструктуризация) и совершенствование структуры управления водными ресурсами и водным хозяйством с отграничением функций управления от хозяйственных функций;

– в области международного сотрудничества в совместном использовании трансграничных водных источников:

1) переход от заключения межгосударственных договоров на вегетационный период к заключению многолетних соглашений;

2) комплексное решение проблем использования трансграничных вод с учетом потребностей соседних государств в природных ресурсах, имеющихся в Казахстане и транзитном потенциале страны.

Несмотря на множество законодательных и нормативных актов, сложившаяся ситуация бесспорно доказывает слабое использование этих документов в деле охраны и рационального использования водных ресурсов.

К примеру, несмотря на наличие Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии и бассейнового органа по реке Сырдарья, вопросы вододеления остаются очень сложными. Кризисные явления в низовьях Сырдарьи и в Приаралье продолжают нарастать, сельскохозяйственные земли (до 120 тыс. га) недополучают воду в норме, что приводит к снижению урожайности, особенно риса и хлопчатника.

В связи с этим необходимо отметить, что развитие межгосударственных водных отношений в части охраны водных ресурсов и их рационального использования характеризуется как недостаточно эффективное. Поэтому дальнейшее развитие законодательства в водном секторе должно быть направлено не в сторону увеличения числа законодательных актов, а на их систематизацию, гармонизацию; главным образом следует уделить особое внимание повышению действенности и обязательности, в том числе в трансграничном контексте. При использовании водных ресурсов на своей территории государствам весьма важно принимать все необходимые меры, направленные для предотвращения нанесения ущерба бассейнам других государств.

Следовательно, наиболее актуальные вопросы, касающиеся межгосударственного водопользования и вододеления, должны быть разрешены обоюдно между государствами на двухсторонней основе, обеспечивающей оптимальное решение.

Таким образом, должны быть учтены и разрешены не только вопросы водопользования в процессе орошения, но и необходимости решения вопроса о справедливом распределении и качественном пользовании водных ресурсов.

Общеизвестно, что вода является главным природным достоянием для Центральной Азии и одним из главных факторов социально-экономического развития государств региона.

Итак, на данном этапе проблема загрязнения, истощения и распределения водных ресурсов будет рассматриваться как на национальном, так и на трансграничном уровне.

нях, ибо улучшение качества водных ресурсов, влияющее на здоровье людей и состояние природных экосистем, напрямую зависит от регионального и рационального водопользования.

В настоящее время исключительно важное значение в решении вопросов водоснабжения приобретает межгосударственное сотрудничество по совместному использованию трансграничных рек, бассейнов Аральского и Каспийского морей. Успешно работает Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия государств Центральной Азии и Казахстанско-Российская комиссия по проблемам регулирования использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников.

С опорой на общие региональные межгосударственные соглашения и нормативные акты, государствам региона необходимо разработать концепцию использования водных ресурсов трансграничных рек, которая позволила бы им решать межгосударственные водные отношения по бассейнам рек стратегического и оперативного характера на двухсторонней и многосторонней основе [3, с. 97–103].

Основные принципы, заложенные в концепцию, не должны противоречить международному водному праву и мировой практике. В то же время нельзя не отметить, что разновекторные интересы государств бассейна в

сфере использования водных и энергетических интересов до сего времени не позволили в полном объеме реализовать заложенные в двусторонних соглашениях обязательства сторон. При этом больше всего негативных последствий достаются Казахстану как государству нижнего течения.

Литература

1. Копбасарова, Г. К. Правовое регулирование трансграничных экологических загрязнений в Республике Казахстан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г. К. Копбасарова. – Алматы, 2008. – 28 с.
2. Королева, Т. Страны в Центральной Азии намерены представить единую позицию по решению экологических проблем региона / Т. Королева // Деловая неделя. – 2003. – 7 февр.
3. Сколько воды утечет, прежде чем Казахстан полностью обеспечит себя гидроресурсами? // Экологический курьер. – 2000. – № 5.
4. Сулейменова, С. Ж. Разработка концепции использования водных ресурсов трансграничных рек / С. Ж. Сулейменова // Вестник ТарГУ им. М. Х. Дулати «Природопользование и проблемы антропосферы». – Тараз. – № 4. – 2007. – С. 97–103.
5. 22 марта – Всемирный день водных ресурсов // Экологический курьер. – 2002. – 21 марта.

Сулейменова Сауле Жусупбековна – доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права и гражданского процесса, трудового права юридического факультета Казахского национального университета им. Аль-Фараби, г. Алматы, Республика Казахстан. E-mail: askarali-82@mail.ru.

Аскарова Алия Отарбаевна – доктор PhD, преподаватель кафедры гражданского права и гражданского процесса, трудового права юридического факультета, Казахский национальный университет им. Аль-Фараби, г. Алматы. E-mail: askarali-82@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 31 марта 2015 г.

LEGAL REGULATION OF THE MANAGEMENT OF TRANSBOUNDARY RIVERS AND RESERVOIRS

S. Z. Suleimenova

Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, the Republic of Kazakhstan,

A. O. Askarova

Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, the Republic of Kazakhstan

This article deals with legal regulation of the management of transboundary rivers and reservoirs, as well as the problem of improving the water legislation of the Republic of Kazakhstan in the context of globalization and integration.

Issues of water supply and water pollution are beyond the scope of purely national problems and it is necessary to solve them at the international level.

The authors conclude that the States need to develop a "concept of use of transboundary water resources", which would allow them to deal with inter-state water relations on river basin of strategic and operational character on a bilateral and multilateral basis.

Keywords: *transboundary rivers, reservoirs, legal regulation, water legislation, water resources, water use, water bodies.*

References

1. Копбасарова Г. К. *Pravovoe regulirovanie transgranichnykh ekologicheskikh zagryazneniy v Respublike Kazakhstan: avtoref. dis ... kand. jurid. nauk* [Legal regulation of cross-border environmental pollution in the Republic of Kazakhstan]. Author's abstract Diss. Kand. (Law)]. Almaty, 2008, 28 p.

2. Koroleva T. [Countries in Central Asia are going to present a unified position on environmental issues in the region]. *Delovaya nedelya [Business Week]*, 2003, February 7.

3. [How much water will flow away before Kazakhstan self-sufficient in water resources?]. *Ekologicheskiy kur'er [Environmental courier]*, 2000, no 5.

4. Suleymenova S. Zh. [Development of the concept of water resources of transboundary rivers]. *Vestnik TarGU im. M.Kh. Dulati "Prirodopol'zovanie i problemy antroposfery" [Bulletin TarSU them. MH Dulati "Nature and problems anthroposphere"]*, Taraz, 2007, no. 4. p. 97–103.

5. 22 marta – Vsemirnyy den' vodnykh resursov [March 22 – World Water Day]. *Ekologicheskiy kur'er [Environmental courier]*, 2002, March 21.

Saule Zhusupbekovna Suleimenova – Doctor of Law, Professor of Civil Law and Civil Procedure, Labor Law Department, Faculty of Law, Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, the Republic of Kazakhstan. E-mail: askarali-82@mail.ru.

Alia Otarbaevna Askarova – Dr. PhD, lecturer of Civil Law and Civil Procedure, Labour Law Department, Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, the Republic of Kazakhstan. E-mail: askarali-82@mail.ru.

Received 31 March 2015.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Сулейменова, С. Ж. Вопросы правового регулирования рационального использования трансграничных рек и водоемов / С. Ж. Сулейменова, А. О. Аскарлова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2015. – Т. 15, № 2. – С. 104–109.

REFERENCE TO ARTICLE

Suleimenova S. Z., Askarova A. O. Legal regulation of the management of transboundary rivers and reservoirs. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2015, vol. 15, no. 2, pp. 104–109. (in Russ.)