

**Ю. А. Гаврилова / Yu. A. Gavrilova\***

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РЕСПУБЛИКИ  
КАЗАХСТАН В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
ТРАНСГРАНИЧНЫХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ  
(KAZAKHSTAN'S INTERNATIONAL LEGAL COOPERATION IN THE  
SPHERE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND USING  
OF TRANSBOUNDARY NATURAL RESOURCES)**

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению основных направлений международно-правового сотрудничества Республики Казахстан в сфере охраны и использования трансграничных природных ресурсов. На примере трансграничных водных объектов выработаны предложения по совершенствованию механизмов сотрудничества государств в области охраны и использования природных ресурсов, расположенных на территории двух или более государств.

**Ключевые слова:** Международно-правовое сотрудничество, трансграничные природные ресурсы, охрана окружающей среды, международные договоры, международные организации, трансграничные экологические споры.

**Abstract.** The article is devoted to consideration of the main directions of international legal cooperation of the Republic of Kazakhstan in the field of protection and use of transboundary natural resources. Developed proposals for improving the mechanisms of cooperation of states in the field of protection and use of natural resources located in the territory of two or more states on the example of transboundary water bodies.

**Keywords:** International legal cooperation, transboundary natural resources, environmental protection, international treaties, international organizations, transboundary environmental disputes.

Особое географическое положение трансграничных природных объектов обуславливает специфику их роли в экономических, политических и правовых отношениях. С учетом этой специфики должны решаться ряд принципиальных вопросов охраны и использования трансграничных природных объектов, выработываться формы межгосударственного сотрудничества, способствующие сближению правового режима трансграничных природных объектов.

Одной из первых серьезных попыток решить трансграничные экологические проблемы в рамках ООН было проведение Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды в 1972 году, где было обращено внимание на данную проблему. Поводом для его рассмотрения послужило столкновение

---

\* **Юлия Александровна Гаврилова**, канд. юрид. наук, проф., Казахстанско-Американский свободный университет (Усть-Каменогорск, Казахстан). E-mail: [gavriloyuliya@yandex.ru](mailto:gavriloyuliya@yandex.ru).

интересов Аргентины и Бразилии относительно использования бассейна реки Ла-Плата, протекающей по территории обеих стран. Однако постановка проблемы на Конференции отличалась большей широтой и требовала общих принципов, которые могли бы служить основой эксплуатации разделяемых природных ресурсов любой категории. В процессе разработки Декларации по проблемам окружающей человека среды были выдвинуты некоторые идеи гармоничного использования разделяемых природных объектов, которые получили развитие в резолюциях 2992 и 3129 Генеральной Ассамблеи ООН, в ст. 3 и 30 Хартии экономических прав и обязанностей государств, принятой на XXIX сессии ГА ООН. Основное содержание этих резолюций заключается в том, что деятельность государств в пределах их юрисдикции или контроля не должна наносить ущерб окружающей среде других государств или районов за пределами национальной юрисдикции; использование природных объектов, разделяемых двумя или более государствами, должно осуществляться путем сотрудничества заинтересованных государств; такое сотрудничество должно развиваться на основе обмена информацией и предварительных консультаций [1, с. 113].

С изменением политической карты мира вопрос использования трансграничных природных объектов переходит на новую ступень, являясь одним из главенствующих вопросов в сферах политической, экономической, экологической жизни народов мира. По инициативе Генеральной Ассамблеи ООН в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро, т.е. через 20 лет после Стокгольмской конференции, была созвана Конференция ООН по окружающей среде и развитию. В результате ее работы была принята Декларация принципов Рио по окружающей среде и развитию.

Главным результатом работы в сфере охраны трансграничных природных объектов является разработка проекта Международного пакта по окружающей среде и развитию, который был одобрен на юбилейном конгрессе ООН по международному публичному праву (Нью-Йорк, 13-17 марта 1995 г.). В основу проекта Пакта положены договоры и обычаи в области международного экологического права, а также положения Стокгольмской декларации 1972 г., Декларации Рио 1992 г. и Всемирной Хартии по охране природы 1982 г. Данный документ, также как и Стокгольмская декларация, и Декларация Рио, содержит положения, именуемые принципами, среди которых важнейшее значение имеет принцип недопустимости нанесения трансграничного ущерба.

Таким образом, решение проблемы трансграничного загрязнения территорий сопредельных государств осуществляется на уровне работы международных организаций путем выработки международных договоров универсального характера. Однако, по мнению большинства ученых-юристов, наиболее эффективным уровнем сотрудничества является взаимодействие государств на двусторонней или региональной основе. При этом необходимо подчеркнуть, что универсальный уровень сотрудничества является основой для двустороннего, кото-

рый дополняет, уточняет и расширяет формы сотрудничества в сфере охраны и использования трансграничных природных объектов.

Рассмотрим пример международно-правового сотрудничества Республики Казахстан в области охраны и использования трансграничных водотоков, что для республики имеет чрезвычайно важное значение, поскольку практически половина объема возобновляемых водных объектов Республики Казахстан формируется за пределами ее территории.

Немаловажное значение в разрешении проблемы охраны и использования трансграничных водотоков имеет принятие сопредельными государствами двусторонних договоров. Показателен в этом отношении пример подписания около 20 соглашений между Правительством Республики Казахстан и Правительством КНР о сотрудничестве в сфере использования и охраны трансграничных рек (всего определено 27 трансграничных рек).

Вопросы охраны водных ресурсов трансграничных рек также рассматриваются в рамках деятельности Казахстанско-китайской комиссии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды, сопредседателями которой являются вице-министр энергетики РК и заместитель министра охраны окружающей среды КНР.

Однако, несмотря на большое количество договоренностей, а также проведение значительного числа переговоров как на межгосударственном, межправительственном и межведомственном уровнях, Китайская Народная Республика в одностороннем порядке продолжает реализацию планов по увеличению использования на своей территории водных ресурсов рек Иртыш и Или. Руководство КНР заявило об ускорении масштабного освоения Западного Китая, являющегося одним из наиболее отсталых регионов страны. В рамках этого плана в Сыньцзянь-Уйгурском автономном районе страны завершается строительство водоканала «Черный Иртыш-Карамай», по которому часть вод верховья Иртыша будет перебрасываться в район нефтяного месторождения около г. Карамай. Также предусматривается увеличение забора воды в верхнем течении реки Или для нужд сельского хозяйства. Переброска части вод Иртыша и Или имеет своей целью обеспечить водными ресурсами быстро развивающийся экономический район, где растущая промышленность, прежде всего нефтяная, а также вновь строящиеся населенные пункты испытывают острую нехватку воды. Кроме того, рост потребления воды связан с планирующимся в Синьцзяне значительным увеличением посевных площадей под зерно и хлопок. Планируемый Китаем забор воды из рек может иметь серьезные последствия для экономики и экологии не только Республики Казахстан, но и Российской Федерации. Водозабор из Черного Иртыша, при существующих источниках загрязнения, приведет также к ухудшению качества воды и состояния экосистемы реки Иртыш, которое уже сейчас оценивается как весьма неблагоприятное [2, с. 84].

По мнению казахстанских ученых: «следует ожидать уменьшения водных ресурсов в бассейне реки Иртыш: к 2030 году на 8 куб. км, к 2040 году - на 10

куб. км, к 2050 году - на 11,4 куб. км. Все это приведет, во-первых, к значительному снижению выработки электроэнергии на каскаде ГЭС на Иртыше до 25% к 2030 году и до 40% к 2050 году. Это также будет способствовать фактическому прекращению судоходства в РК на этой реке с 2020 года. Во-вторых, данная ситуация приведет к практической деградации каналов, водохранилищ (Бухтарминское и Шульбинское) на территории Казахстана, питающихся из р. Иртыш. В-третьих, произойдет ухудшение качества поверхностных вод и загрязнение подземных вод» [3].

Как видим, несмотря на заключение двусторонних договоров между РК и КНР (Деклараций, межправительственных соглашений, соглашений на уровне административных единиц, межведомственных договоренностей), единого трехстороннего соглашения по использованию и охране р. Иртыш не принято, так как КНР не идет на формат трехсторонних переговоров с РФ и РК. Другими словами, между государствами не выработана единая стратегия по использованию и охране природного объекта, расположенного одновременно на территории трех государств.

Напряженной остается и ситуация по р. Урал, протекающей по территории РФ и РК. Несмотря на действие Соглашения от 27 августа 1992 года между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан «О совместном использовании и охране трансграничных водных объектов», а затем принятого взамен предыдущему Соглашение 2010 года, обмеление и деградация экосистемы р. Урал осложняется и тем, что государства не могут выработать единую стратегию по ее восстановлению. Причем «у России и Казахстана достаточно много общих водотоков, оросительных систем, совместных групповых водопроводов и т. д., имеющих различные характеристики и масштабы. На указанных реках построены города и поселки, и поэтому эти реки активно вовлечены в хозяйственную деятельность большого числа людей, здоровье и благополучие которых во многом зависит от нормального функционирования трансграничных водотоков. Тем не менее неудовлетворительное состояние многих из них свидетельствует о необходимости реформирования механизма управления общими водотоками» [4].

Наиболее острые противоречия возникают и по поводу режима работы Токтогульского водохранилища (находится на территории Кыргызской Республики), являющегося крупнейшим в бассейне Сырдарьи и во всей Центральной Азии. Здесь, главным образом, столкнулись интересы трех центральноазиатских государств – Кыргызской Республики, Республики Узбекистан и Республики Казахстан. Два государства, расположенные в нижнем течении р. Сырдарьи, заинтересованы в сохранении ирригационного режима Токтогульского водохранилища, тогда как Кыргызской Республике выгоден энергетический режим его эксплуатации. Таким образом, «вопрос об охране и использовании реки сложен, так как Кыргызстан смотрит на воду как на товар. Такой же позиции придерживается и Таджикистан, приравняв воду к полезным ископаемым. Казахстан и Уз-

бекистан рассматривают этот вопрос в ирригационной плоскости. Каждая страна при этом преследует свои интересы. Для нас ситуация осложняется еще и тем, что Казахстан – единственное государство в регионе, подписавшее Хельсинское соглашение по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» [5, с. 4].

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

Однако, несмотря на существующие договоренности в рамках регионального ЦАС государств, проблема водообеспечения и совместного использования трансграничных водных ресурсов является одним из основных конфликтных узлов, создающих реальную угрозу региональной безопасности государств Центральной Азии. Представляется, что эти конфликтные ситуации должны быть разрешены путем переговоров, консультаций, создания межгосударственных интеграционных объединений, а также выработки концептуальных основ совместного государственного управления трансграничными водотоками стран Центрально-Азиатского региона.

Таким образом, пример сотрудничества Республики Казахстан в области охраны и использования трансграничных вод показывает, что основными направлениями международного взаимодействия государств является заключение международных договоров различного характера, создание специальных межгосударственных органов, проведение международных форумов, конференций, сотрудничество с международными организациями и т.д. Но этих мер недостаточно для того, чтобы решить существующие проблемы.

Необходимо, чтобы действующие соглашения предусматривали механизм разрешения трансграничных споров, имели не просто рамочный характер, а со-

держали нормы твердого обязательного права, неисполнение которых влекло бы возникновение ответственности. Следует также обеспечить достаточное финансирование мероприятий по восстановлению, охране, рациональному использованию трансграничных природных объектов. Особого внимания требует решение вопроса о своевременном предоставлении полной, достоверной информации о состоянии трансграничных природных объектов, что будет способствовать расширению мер доверия между государствами, а также быстро реагировать в случае возникновения угрозы окружающей среде и жизни человека вследствие трансграничного загрязнения.

### **Библиографический список**

1. Тимошенко, А. С. Правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами // Советское государство и право. – 1977. – №6. – С. 113-118.

2. Перелет, Р. А. Глобальные экологические (экосистемные) услуги – международные и торговля // В кн.: Инновации в рациональное природопользование и охрану окружающей среды: Материалы межрегиональной научно-практической конференции, 31 октября – 1 ноября 2002 г. / Под ред. Г. А. Фоменко. – Ярославль: НПП Кадастр, 2003. – С. 78-84.

3. Талгат Мамырайымов. Использование трансграничных рек Казахстана и Китая [Электронный ресурс]. – URL: <https://abai.kz/post/12477> (дата обращения: 23.01.2019).

4. Порох, А. Н. Россия и Казахстан в решении трансграничных водных проблем [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiya-i-kazahstan-v-reshenii-transgranichnyh-vodnyh-problem> (дата обращения: 15.02.2019).

5. Доброта, Л. Проект «Сырдарья» // Казахстанская правда. – 2004. – 8 июня.