

ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

И.О. Краснова*

Развитие права несудоходных видов использования международных водотоков

Аннотация. В статье освещены основные положения вступившей в 2014 г. в силу Конвенции ООН о праве несудоходного использования международных водотоков, отмечено ее значение для международного правового регулирования водных отношений в мире. Обзор положений Конвенции дан в контексте понимания и толкования общепризнанных принципов международного водного права. Отражена дискуссия, выражающая различные и порой непримиримые позиции отдельных государств, относительно некоторых использованных в Конвенции правовых механизмов регулирования хозяйственного использования разделяемых водных ресурсов.

Ключевые слова: несудоходное использование, прибрежные государства, международные водотоки, разделяемые водные ресурсы, справедливое и разумное водопользование, Хельсинские правила, Берлинские правила по водным ресурсам, нанесение значительного ущерба, Ассоциация международного права, разрешение водных споров.

Развитие межгосударственных отношений в области использования трансграничных рек сегодня приобретает все возрастающее значение. Почти половина всех рек мира пересекает границы государств. Хотя свыше 250 трансграничных рек мира аккумулируют всего 3 % запасов пресной воды, они остаются основными источниками удовлетворения потребностей в воде 40 % населения мира¹. При этом потребности вместе с ростом населения неизменно растут, создавая угрозу сохранения достаточных водных ресурсов на перспективу. По имеющимся данным, потребление воды для различных хозяйственных целей — гидроэнергетики, сельского хозяйства, коммунально-бытового и промышленного водоснабжения — ежегодно возрастает на 8 %. Из всех видов водопользования почти 70 % потребляется сельским хозяйством, 23 % — используется на промышленные цели и около 8 % — расходуется на коммунально-бытовые нужды. Не менее серьезная угроза связана с загрязнением вод сточными водами, а также другими загрязня-

ющими веществами, поступающими из различных источников хозяйственной деятельности, главным образом из тех, которые расположены в бассейнах рек. Загрязнение, допущенное на территории одного государства бассейна, способно вызвать отрицательные последствия для других государств, расположенных ниже по течению реки. Имеется еще одна угроза, которая еще не проявила себя со всей очевидностью, но может иметь разрушительные последствия. Речь идет о нарушении гидрологического режима рек в связи с изменением климата.

Растущий дефицит воды создает угрозу стабильному развитию межгосударственных отношений. В этих условиях создание согласованного международно-правового режима трансграничных водных объектов, обеспечения справедливого и бережного использования разделяемых водных ресурсов государствами для хозяйственных целей становится объективной необходимостью. Для решения этих вопросов государства с давних времен развивают международное сотрудничество в этой области, в рамках которого основное место до сих пор принадлежит двусторонним и многосторонним бассейновым договорам. Только за последние 50 лет было заключено 150 свя-

¹ См.: Sands Ph. Principle of International Environmental Law. Vol. 1. The Hague; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 2000. P. 346.

© Краснова И.О., 2015

* Краснова Ирина Олеговна — доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина. (МГЮА). [ikrasnova52@yandex.ru]

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая Кудринская, д. 9.

занных с водными ресурсами соглашений², а в целом на сегодняшний день их число превышает тысячу.

Несмотря на признание большинством государств высокой эффективности и даже достаточности бассейновых договоров, отсутствие в течение длительного времени единого для всех государств международного инструмента, регулирующего использование международных водотоков для хозяйственных целей, создавало угрозу постепенной девальвации сложившихся общепризнанных международных принципов в этой сфере и, как следствие, возрастания опасности возникновения трудноразрешимых конфликтных ситуаций. Вместе с тем положение постепенно меняется.

17 августа 2014 г. вступила в силу Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (далее — Конвенция)³, закрыв долго существовавшую брешь в глобальном водном (речном) праве. Конвенция, по сути, подготовлена как акт, «кодифицирующий» обычное международное водное право, хотя в его положениях учтены общепризнанные бассейновыми соглашениями подходы, а также рекомендательные международные документы. В частности, существенное влияние на систему международных правил, установленных Конвенцией, повлияли Хельсинские правила об использовании вод международных рек, принятые Ассоциацией международного права (далее — АМП) — авторитетной неправительственной организацией в 1966 г.⁴ Хельсинские правила, не обладая обязательной юридической силой, длительное время играли ключевую роль не только как руководящая основа для двустороннего и многостороннего бассейнового сотрудничества, но и при разрешении международных водных споров. Поскольку они касались только рек, пересекающих границы государств, их бассейнов и связанных с ними

подземных вод, в 2004 г. Хельсинские правила были заменены Берлинскими правилами по водным ресурсам⁵ — рекомендательным документом АМП, распространяющимся на все пресные воды, как международные, так и внутригосударственные, и обращенным к проблемам их использования и охраны включая воздействие изменений климата⁶. Определенное значение в подготовке Конвенции сыграли также рекомендательные акты Европейской экономической комиссии ООН (далее — ЕЭК ООН) по международным водотокам⁷.

Конвенция является рамочным международным документом, то есть она определяет принципы и правила развития сотрудничества между государствами, общие направления и подходы к определению национальной водной политики государств и национальных мероприятий по водным вопросам. По сфере действия она носит глобальный характер, что означает, что любые государства могут стать ее сторонами. С момента вступления в силу Конвенции государства-участники берут на себя предусмотренные ей обязательства и обязаны обеспечить исполнение ее положений.

Конвенция состоит из Преамбулы и 37 статей, объединенных в 7 разделов. Областью правового регулирования являются использование международных разделяемых государствами бассейна водотоков в целях, не связанных с судоходством, а также организация совместного управления водопользованием и мер охраны вод от загрязнения. Объектом регулируемых отношений выступают «международные водотоки» — системы поверхностных пресных и подземных вод, составляющих единое гидрологическое целое, и части которого находятся в различных государствах.

Специальное внимание в Конвенции уделено действующим и будущим двусторонним и многосторонним бассейновым соглашениям. В соответствии с международным договорным правом существуют две альтернативы в этой области: следовать ст. 64 Венской конвенции о праве

² См.: Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев. М.: Статут. 2012. С. 377.

³ Конвенция была принята Резолюцией 51/229 Генеральной Ассамблеи ООН 21.05.1997 г. В соответствии со ст. 36 Конвенции она вступает в силу после сдачи на хранение Генеральному Секретарю ООН 35-й ратификационной грамоты, документа о принятии, утверждении или присоединении. 19 мая 2014 г. 35-я ратификационная грамота поступила от Вьетнама. URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs/shtml (дата посещения: 09.12.2014). В январе 2015 г. в число Сторон Конвенции вошел 36 участник — государство Палестина. URL: www.internationalwaterlaw.org/blog/2014/01/07/state-of-palestine-accedes-to-un-watercourses-convention/ Россия не является участником Конвенции, однако имеет двусторонние договоры по трансграничным рекам практически со всеми соседними государствами. В настоящее время остается актуальным вопрос о достижении договоренностей по этому вопросу с Китаем.

⁴ The Helsinki Rules on the Uses of Waters of International Rivers. URL: www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/helsinki_rules/html (дата посещения: 11.01.2015).

⁵ International Water Law Project. International Documents. The «Berlin Rules»: International Law Association Berlin Conference on Water Resources Law (2004). URL: www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs (дата посещения: 11.01.2015).

⁶ См.: Joseph W. Dellapenna. Rappoteur. International Law Association Water Resources Committee. «The International Law Association's Berlin Rules on Water Resources». URL: www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/www.en.wikipedia.org/wiki/The_Helsinki_Rules_on_the_Uses_of_the_Waters_of_International_Rivers. (дата посещения: 11.01.2015).

⁷ Среди них: Руководящие принципы по экосистемному подходу в управлении водными ресурсами, 1993; Руководящие принципы для правительств стран ЕЭК по предупреждению и борьбе с загрязнением воды сельскохозяйственными удобрениями и пестицидами, 1995. См. подробнее: Сарсембеков Т.Т., Кожакоев А.Е. Международно-правовые аспекты использования и охраны трансграничных рек. Алматы: Изд-во Атамурта, 2002. С. 57.

международных договоров 1969 г., согласно которой принятие кодификационной нормы влечет отмену международного договора, противоречащего этой норме, либо специально оговорить в договоре соотношение с действующими соглашениями. Конвенция пошла по второму пути и предусмотрела, что действующие бассейновые соглашения сохраняются без изменений в части, не противоречащей Конвенции, но могут быть изменены или отменены странами — участниками соответствующих соглашений. Государства — участники Конвенции могут свободно в дальнейшем заключать бассейновые соглашения в целях закрепления специфики отношений по отдельным водотокам на основе адаптированных к этой специфике норм Конвенции.

Центральное место в Конвенции имеет ч. II, закрепляющая принципы водопользования, включая принцип справедливого и разумного использования и участия, принцип ненанесения значительного ущерба, принципы сотрудничества, обмена данными и информацией, а также принцип доступа к правосудию любых граждан и организаций в стране, которая причинила трансграничный ущерб.

Принцип справедливого и разумного использования, выработанный еще АМП, означает, что каждое прибрежное государство имеет право использовать водные ресурсы международного водотока на своей территории по собственному усмотрению, но справедливо и разумно по отношению к другим прибрежным государствам. В данной формулировке закреплена доктрина ограниченного суверенитета по отношению к разделяемому водотоку. Водопользование будет справедливым и разумным, если государства проявляют должную осмотрительность и, по крайней мере, принимают достаточные меры по охране водотока от загрязнения и других форм деградации. Для квалификации водопользования как справедливого и разумного государства руководствуются установленными Конвенцией критериями, среди которых учет географических, гидрографических, гидрологических, климатических, экологических и других факторов природного характера, социально-экономические потребности государств международного водотока, зависимое от водотока население государства международного водотока, воздействие водопользования международного водотока одного водотока на другие государства водотока, существующие и будущие виды водопользования, сохранение, охрана, развитие и экономика использования водных ресурсов международного водотока и стоимость мер, направленных на эти цели, наличие альтернатив сопоставимой стоимости конкретному планируемому или действующему использованию.

Принцип ненанесения значительного ущерба также ограничивает свободу усмотрения прибрежных государств при пользовании водами международного водотока на своей территории. Эти ограничения выражаются в его обязанности не причинять значительного ущерба другим государствам, а при причинении последнего вступать в консультации относительно его устранения и решения вопроса о возможной компенсации. При возникновении спора признание факта причинения значительного ущерба осуществляется с учетом оценки того или иного водопользования как справедливого и разумного. Иными словами, если, к примеру, строительство гидротехнического сооружения в вышележащем по течению государстве способно вызывать негативные последствия для орошения в нижележащем государстве, то такое строительство не будет квалифицировано как причиняющее значительный вред, если проект соответствует критериям справедливого и разумного водопользования. Данное гибкое правило имеет важное значение, так как немало международных водных споров связано именно с возражениями нижележащих государств против проектов освоения водных ресурсов в вышележащих государствах. При этом осуществление проектов водопользования должно исходить из принципа равенства между новыми и существующими видами водопользования, при котором никакой вид водопользования не должен пользоваться приоритетом. К примеру, исторически длительное использование вод для нужд сельского хозяйства не может только на этом основании быть препятствием для других видов водопользования — гидроэнергетики, промышленного и коммунально-бытового водоснабжения.

В соответствии с принципом обмена данными и информацией, государства, в частности, обязаны до принятия решения о реализации проекта водопользования направить уведомление другим государствам бассейна, у которых могут возникнуть неблагоприятные последствия. В уведомлении должно быть указано, насколько планируемое мероприятие соответствует принципам справедливого и разумного водопользования и непричинения значительного ущерба. При возникновении разногласий государства обязаны вступить в консультации, а при недостижении согласия применяются процедуры урегулирования споров в соответствии со ст. 33 Конвенции. Процедуры уведомления могут не применяться, а проект может быть реализован немедленно, если он носит неотложный характер по соображениям охраны здоровья населения, общественной безопасности или с учетом других в равной степени важных интересов.

Принцип доступа к правосудию любым гражданам и организациям в стране, причинившей

трансграничный ущерб, запрещает дискриминацию иностранных граждан и организаций в этой сфере, которые могут беспрепятственно обращаться в судебные органы причинившего ущерб государства за возмещением. Достаточно подробно определена процедура разрешения споров, которая базируется в первую очередь на принципе их мирного разрешения путем переговоров. Если спор не может быть урегулирован, то стороны вправе обратиться к третьей стороне для обеспечения посредничества и примирения, либо передать спор на рассмотрение арбитражного органа или международного суда. Порядок осуществления международного арбитража содержится в Приложении к Конвенции. Так, для установления фактов создается комиссия из трех членов — по одному от каждой спорящей стороны и третьего беспристрастного лица, не являющегося гражданином спорящих государств. Комиссия наделяется широкими полномочиями по расследованию дела. Она вправе требовать предоставления необходимой информации, иметь доступ на соответствующую территорию, осуществлять инспекцию объектов, относящихся к предмету расследования. Результатом расследования является доклад комиссии, который стороны обязаны рассмотреть в духе добросовестности. При недостижении согласия такой доклад может использоваться в арбитражном процессе. Соответственно, для рассмотрения спора создается арбитраж из трех арбитров из представителей спорящих государств и независимого члена. Стороны обязаны предоставлять арбитражу требуемую информацию, возможность вызывать свидетелей и экспертов. Решение арбитражного суда является обязательным и окончательным, то есть не подлежит обжалованию, за исключением случаев, когда стороны не оговорили заранее такую возможность.

В ч. IV Конвенции содержатся экологические требования: все прибрежные государства обязаны защищать и сохранять экосистемы международных водотоков. Это означает, что государства обязаны охранять от загрязнения и других форм деградации не только сами водотоки, но и прилегающие земельные участки, леса, животный и растительный мир, а также моря, в которые впадают водотоки.

В Конвенции уделено внимание и таким важным и нередко конфликтным вопросам, как организация совместного управления, регулирование стока и строительство водохозяйственных сооружений. Конвенция дает лишь общие ориентиры для реализации этих отношений, учитывая, что в зависимости от региона они могут обладать спецификой. Так, Конвенция не требует, а лишь рекомендует учреждать совместный механизм управления в приемлемой для заинтересованных государств

форме — совместные комиссии, совместные решения представителями государственных органов, совместное выполнение отдельных функций, например мониторинга. В вопросах регулирования стока государствам предлагается сотрудничество, а также участие на справедливой основе в строительстве и эксплуатации объектов межгосударственного регулирования стока либо в возмещении расходов на эти нужды.

В ч. V Конвенция обращается к вопросам вредоносных явлений (эрозия, заиление и др.) и чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, техногенные катастрофы). Государства обязаны принимать все необходимые меры по их предотвращению и смягчению последствий для других государств, а также уведомлять об их наступлении заинтересованные государства бассейна и международные организации.

Таким образом, Конвенция создает единую правовую основу для регулирования межгосударственных водных отношений в сфере использования разделяемых континентальных вод для хозяйственных целей. Тем не менее после 17 лет ожидания вступления в силу Конвенция пока не получила широкой поддержки. Причины этого, по мнению исследователей, разнообразны. Так, не участвуют в Конвенции США, Канада, Мексика. Одной из причин является убеждение, что управление их разделяемыми водными бассейнами уже достаточно урегулировано на двустороннем уровне⁸. Пока не входит в число участников подавляющее большинство южноафриканских стран (за исключением ЮАР и Намибии), которые видят конфликт между некоторыми положениями Конвенции и вступившим в силу в 2003 г. принятым межгосударственной региональной организацией — Южноафриканским сообществом развития (далее — Сообщество)⁹ «Пересмотренным протоколом по разделяемым водным ресурсам» (Протокол)¹⁰. В частности, южноафриканские страны понимают положение Конвенции о праве одного государства при возникновении межгосударственного спора на инициативное создание комиссии по установлению фактов как «механизм обязательного примирения». В соответствии с Протоколом, все споры разрешаются на основе добрососедства с правом дальнейшего обращения в Трибунал Сообщества. Вызывают сомнения и практические

⁸ Richard Paisley and Taylor Henshaw. The 1997 UN Water Convention from a North American Perspective. URL: www.internationalwaterlaw.org/blog/2014/08/24/richard-paisley-and-taylor-henshaw (дата посещения: 09.09.2014).

⁹ South-African Development Community. URL: www.sadc.int/about-sadc/overview/history-and-treaty (дата посещения: 25.10.2014).

¹⁰ The revised Protocol on Shared Watercourses. URL: www.sadc.int/document/publications/show/revised (дата посещения: 25.10.2014).

перспективы сочетания принципа справедливо-го и разумного использования с принципом ненанесения значительно ущерба. По убеждению Сообщества и в соответствии с международной судебной практикой, принцип справедливого и разумного использования фактически признан как приоритетный над принципом ненанесения существенного вреда (дело Габчиково-Нагимарос, разрешенное Международным Судом ООН в 1997 г.¹¹), то есть хозяйственное использование межгосударственного водотока будет признано справедливым и разумным и, таким образом, допустимым, даже если оно причиняет значительный ущерб другому государству. В отличие от этого, в соответствии с Протоколом возмещение ущерба является безусловной обязанностью даже в том случае, когда он причинен водохозяйственным проектом одного государства другому, признанному справедливым и разумным¹². Также не участвует в Конвенции такая крупная держава, как Китай, объясняя это отсутствием в Конвенции положения, закрепляющего принцип территориальных суверенных прав на водоток, и считая, что разрешение споров должно осуществляться исключительно с применением

процедур консультаций, диалога и переговоров¹³. Однако во всех оценках звучит убеждение, что Конвенция постепенно приобретет характер глобального международного инструмента, так как содержит наилучшие универсальные решения для развития сотрудничества по использованию трансграничных водотоков.

В России бассейны 70 крупных рек являются трансграничными. Со всеми соседними государствами (кроме Китая) Россия имеет двусторонние договоры по совместному хозяйственному использованию и охране трансграничных рек и озер, является участником Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. Однако проблемы остаются. Это — проблемы распределения водных ресурсов и загрязнения рек, организации водного транспорта и рыболовства, возмещения вреда¹⁴. Россия пока не участвует в Конвенции. Однако с учетом признания значимости дальнейшего развития международного сотрудничества нашего государства по вопросам охраны и использования разделяемых водных ресурсов в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания порядка бесконфликтного использования трансграничных вод¹⁵, можно ожидать активизации действий в этой сфере.

Библиография:

1. Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев. М.: Статут. 2012. 639 с.
2. Сарсембеков Т.Т., Кожакон А.Е. Международно-правовые аспекты использования и охраны трансграничных рек. Алматы: Изд-во Атамур, 2002. 312 с.

References (transliteration):

1. Mezhdunarodnoe jekologicheskoe pravo: uchebnik / отв. red. R.M. Valeev. M.: Statut. 2012. 639 s.
2. Sarsembekov T.T., Kozhakov A.E. Mezhdunarodno-pravovye aspekty ispol'zovanija i ohrany transgranichnyh rek. Almaty: Izd-vo Atamura, 2002. 312 s.

Материал поступил в редакцию 14 февраля 2014 г.

¹¹ Case Concerning Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia). URL: www.internationalwaterlaw.org/cases/icj/html (дата посещения: 01.10.2014). В 1977 г. Венгрия и Чехословакия заключили договор о сотрудничестве в сооружении системы плотин вдоль отрезка реки Дунай, по которому проходила граница между двумя государствами. Строительство началось в 1978 г., но работы проходили крайне медленно из-за политических и экономических реформ в государствах. В 1989 г. Венгрия отказалась от реализации проекта, объясняя это изменившимися обстоятельствами и непреодолимыми трудностями. В 1993 г. Чехословакия мирно разделилась на два государства — Чешскую Республику и Словакию. Словакия посчитала себя правопреемником договора, так как отрезок реки Дунай, по которому планировалось соорудить систему плотин, стал частью именно ее границы с Венгрией. Проведя ряд безуспешных переговоров относительно продолжения реализации проекта, Словакия приступила к выполнению «Варианта-С», по которому Словакия самостоятельно соорудила предусмотренные проектом плотины и заявила о своем праве на 80-90 % водных ресурсов реки. Спор по иску Венгрии о недопустимости установления плотины в одностороннем порядке, нанесении значительного ущерба путем присвоения водных ресурсов поступил в Международный Суд ООН в 1994 г. и решение было вынесено в 1997 г. В своем решении суд отклонил аргументы об изменившихся обстоятельствах и непреодолимых трудностях как приемлемую причину для отказа от проекта со стороны Венгрии, но также определил, что реализация «Варианта-С» и одностороннее присвоение разделяемых водных ресурсов противоречит международному праву и договору по проекту между государствами. В итоге Суд предписал сторонам «восстановить совместное управление объектами, которые сооружены по проекту». Таким образом, при наличии договора, даже при изменившихся обстоятельствах, водопользование международным водотоком признается судом справедливым и разумным, и поэтому вопрос об обязанности Словакии по смягчению или устранению такого ущерба неприменим.

¹² Robyn Stein and Georgina Mackenzie. Implications of the Entry into Force of the UN Watercourses Convention for South African States. URL: www.internationalwaterlaw.org/blog/2014/08/12/robyn-stein-and-georgina-mackenzie (дата посещения: 09.09.2014).

¹³ См.: Wouters P. Considering China's Approach to the UN Watercourses Convention — Time to revisit? URL: www.internationalwaterlaw.org/blog/2014/07/28/professor-patricia-wouters/con (дата посещения: 09.09.2014).

¹⁴ См.: Материалы парламентских слушаний на тему: «Трансграничные водные объекты: совершенствование российского законодательства и международное сотрудничество». (Государственная Дума РФ. Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии. 17.06.2013 г.) М., 2013. С. 3–5.

¹⁵ См.: Там же. С. 3

Development of the law of non-navigable uses of international watercourses

KRASNOVA, Irina Olegovna — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University.

[ikrasnova52@yandex.ru]

123995, Russia, Moskva, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9.

Review. *The Article describes the provisions of the UN Convention on the Law of the on-Navigational Uses of International Watercourses, shows its significance as a codifying instrument for international regulation of water relationships. The survey is presented within the context of understanding and interpretation of recognized principles of international water law, like equitable and reasonable utilization, obligation not to cause significant damage. The article also reflects the differing and uncompromising positions of certain states as to the approaches and legal mechanisms employed in the Convention for regulating the economic uses of shares water resources.*

Keywords: *non-navigational uses, riparian states, international watercourses, shared water resources, equitable and reasonable utilization, obligation not to cause significant harm, Helsinki Rules, Berlin Rules on Water Resources, International Law Association, settlement of disputes.*