

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

УДК 341.1/.8

СТАНОВЛЕНИЕ ПРИНЦИПОВ И НОРМ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВАМИ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

© 2019 г. А. Д. Никанорова^{1,*}, С. А. Егоров²

¹Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, географический факультет
Москва 119991 Россия, Ленинские горы, МГУ, 1

*E-mail: aleksanika@gmail.com

²Дипломатическая академия МИД России
Москва 119034 Россия, ул. Остоженка, 53/2, стр. 1

Поступила 30.09.2017 г.

После доработки 25.12.2017 г.

Принята к публикации 26.12.2017 г.

Рассмотрено поэтапное развитие современного комплекса норм и принципов, применяемых для международно-правового регулирования использования государствами международных водотоков в рамках деятельности по их гидроэнергетическому, водохозяйственному, рыбохозяйственному освоению, а также по обеспечению их защиты и сохранения. Проанализированы основные тенденции дальнейшего развития формирующейся отрасли международного публичного права, направленной на регулирование межгосударственного сотрудничества в сфере использования, защиты и охраны трансграничных водных ресурсов.

Ключевые слова: водные ресурсы, международные водотоки, международно-правовое регулирование.

DOI: 10.31857/S0321-0596461114-120

ВВЕДЕНИЕ

В мире насчитывается более 270 крупных рек, пересекающих границы 145 стран, и приблизительно 450 трансграничных подземных водоносных горизонтов (артезианских бассейнов) [12]. Поиск путей урегулирования межгосударственных разногласий по вопросам несудоходного использования международных водных объектов, расположенных на территории двух и более государств, все более актуален в международном сообществе.

В 2015 г. государства — члены ООН, приняв Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., подтвердили важнейшую роль водных ресурсов в жизни современного общества. В данном документе сформулированы 17 глобальных целей устойчивого развития, включая Цель № 6 по “обеспечению наличия и рационального использования водных ресурсов”, предусматривающую осуществление государствами их комплексного управления,

в том числе на основе трансграничного сотрудничества [9].

В данной работе рассмотрено поэтапное развитие современного комплекса норм и принципов международного правового регулирования несудоходного использования государствами международных водотоков: в гидроэнергетике, ирригации, рыбном хозяйстве, а также для обеспечения их защиты и сохранения.

Понятие “международного водотока” закреплено в Конвенции ООН 1997 г. о праве несудоходных видов использования международных водотоков: “система поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое”, части которой расположены в различных государствах [3].

В международной правовой практике, помимо термина “международный водоток”, используется понятие “трансграничные воды”, под которым подразумеваются подземные и поверхностные воды, пересекающие границы двух или

более государств или расположенные на таких границах [4]. Несмотря на некоторые различия в толковании, оба термина синонимично используются для определения объектов межгосударственных отношений, возникающих в связи с несудоходным использованием водных ресурсов [5].

ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРИНЦИПОВ И НОРМ НЕСУДОХОДНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДОТОКОВ

В юридической науке до сих пор не существует единого понятия международного водного права как сформировавшейся отрасли международного публичного права. Однако в [5] справедливо отмечается, что в настоящее время сложился особый комплекс международно-правовых норм и принципов, касающихся совокупности межгосударственных отношений, возникающих в связи с несудоходным использованием и обеспечением охраны и защиты трансграничных водных объектов. В основе данного комплекса — две универсальные конвенции: Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер ЕЭК ООН 1992 г. и Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г., двусторонние и многосторонние международные договоры, а также ряд международных актов, представляющих собой так называемое “мягкое право”.

ПЕРВЫЙ ЭТАП ФОРМИРОВАНИЯ НОРМ И ПРИНЦИПОВ ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ НЕСУДОХОДНЫХ ВИДОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВАМИ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОД

Первый этап связан с деятельностью неправительственных международных организаций, исследовавших проблемы правового регулирования межгосударственных отношений, — Института международного права (Швейцария) и Ассоциации международного права (Великобритания).

В Международных правилах по использованию международных водотоков для иных целей, чем судоходство (Мадридская деклара-

ция 1911 г.), Институт Международного Права предложил первую кодификацию принципов и норм по регулированию межгосударственных отношений в этой области. В Мадридской декларации в 1911 г. сформулирован принцип об ограничении государственной автономии по использованию водных ресурсов трансграничных рек и озер в пределах его суверенной территории, а также принцип необходимости создания межгосударственных комиссий для урегулирования вопросов их хозяйственного освоения [14].

Весомый вклад сделан Ассоциацией международного права — международной неправительственной организацией, которая обобщила накопленный опыт по межгосударственному сотрудничеству в области несудоходного использования трансграничных водных ресурсов. В Правилах использования вод международного значения 1966 г. (Хельсинские правила 1966 г.) отражены имеющиеся на тот момент основные международно-правовые обычаи и принципы, используемые для регулирования межгосударственных отношений в рассматриваемой области.

Ключевой принцип Хельсинских правил — справедливое использование водных ресурсов международного речного бассейна, отвечающее интересам государств, расположенных на его территории. В основе этого принципа — обоснование изъятия справедливой доли водных ресурсов водотока для каждого государства с учетом факторов, значение которых “должно определяться в сравнении с другими факторами, имеющими отношение к данному вопросу” [18]: географическое положение бассейна, исторические особенности хозяйственного использования водных объектов, наличие определенных экономических и социальных потребностей в водных ресурсах каждого из прибрежных государств и др.

Хельсинские правила 1966 г. длительное время были основополагающим документом, содержащим нормы международного обычного права по регулированию двустороннего и многостороннего сотрудничества государств в области использования трансграничных вод. Положения Хельсинских правил учитывались при разработке соглашений по использованию водных ресурсов в нижнем течении р. Меконг и речных

бассейнов других рек в странах Азии и Африки, а также применялись трибуналом в Индии [11] при урегулировании спора между индийскими штатами по использованию водных ресурсов бассейна р. Кришны [16].

Положения Хельсинских правил 1966 г. неоднократно дополнялись и уточнялись: последняя редакция утверждена Ассоциацией международного права в 2004 г. на конференции в Берлине [17]. В обновленных и дополненных Берлинских правилах по водным ресурсам в 2004 г. систематизированы специальные принципы международного права, регулирующие межгосударственные отношения в области совместного управления водными объектами и их охраны, а также обобщены основные права человека о свободном доступе и использовании водных ресурсов.

ВТОРОЙ ЭТАП ФОРМИРОВАНИЯ НОРМ И ПРИНЦИПОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ОБЛАСТИ НЕСУДОХОДНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

Второй этап связан с Европейской экономической комиссией при Социальном и экономическом Совете ООН (ЕЭК ООН), которой с 1960-х гг. разрабатывались правовые основы регулирования отношений между европейскими государствами по поводу совместного использования многочисленных трансграничных рек и озер региона. Основной международно-правовой документ, разработанный ЕЭК ООН, – Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (вступила в силу в 1996 г.).

Основная цель конвенции – обеспечение правовых основ международного сотрудничества в области использования трансграничных водных ресурсов для реализации следующих мер: (1) ограничение, предотвращение загрязнения и сохранение, восстановление экосистем; (2) экологически обоснованное рациональное управление, разумное и справедливое использование водных ресурсов при осуществлении деятельности, которая может оказать трансграничное воздействие.

В Конвенции ЕЭК ООН 1992 г. предусмотрены положения как общего характера для всех участников конвенции, касающиеся предотвращения загрязнения и охраны трансграничных водотоков, так и специальные для государств-сторон конвенции, по территориям которых протекают трансграничные водотоки. Они включают в себя обязательства по заключению соглашений с пограничными государствами по вопросам, затрагиваемым в конвенции, и учреждению совместных органов управления трансграничными реками и озерами.

Предложенный Конвенцией ЕЭК ООН 1992 г. правовой режим имеет несколько особенностей: во-первых, рамочный характер договора обуславливает последующую конкретизацию заложенных в нем принципов за счет принятия дополнительных протоколов, разработки рекомендаций и руководств; во-вторых, закрепленные требования по принятию специальных соглашений по трансграничным водотокам способствуют развитию межгосударственного двустороннего и многостороннего правового регулирования трансграничного сотрудничества [20]; в-третьих, в 2013 г. с принятием поправки к Конвенции ЕЭК ООН 1992 г. [10] документ был открыт для присоединения всех государств – членов ООН.

ТРЕТИЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ ПО НЕСУДОХОДНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

Деятельность Комиссии международного права при Генеральной Ассамблее ООН, которая в 1974 г. приступила к разработке проекта статей по несудоходному использованию международных водотоков, определила начало третьего этапа. Первая редакция документа была представлена в 1979 г. В последующие двадцать лет Комиссия вела интенсивную работу по выявлению и уточнению норм международного обычного права в этой области. Итогом работы стала Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1997 г. и вступившая в силу в 2014 г.

Конвенция 1997 г. — свод фундаментальных принципов международного публичного права, регулирующего межгосударственные отношения в области несудоходного использования международных речных бассейнов и озер. Конвенция отражает современное обычное международное право, в связи с чем закрепленные в ней нормы обязательны для всех государств, независимо от того, являются ли они ее участниками или нет [6].

Данное положение подтверждено решением Международного суда ООН по делу Габчиково—Надьмарош [13] сразу же после принятия Конвенции в 1997 г., а также решением по делу о целлюлозных фабриках на р. Уругвай в 2010 г. [15]. При рассмотрении указанных международных споров Международный суд ООН сослался на нормы Конвенции для обоснования принципа справедливого и разумного водопользования как “основного права” государств в пределах общего речного бассейна [6].

Основной провозглашенный в Конвенции принцип — принцип справедливого и разумного использования водотока, который в несколько иной форме отражен в Хельсинкских правилах 1966 г. Справедливое и разумное водопользование (от англ. “equitable and reasonable”) предполагает, что каждое государство имеет право использовать и осваивать водоток “с целью достижения его оптимального и устойчивого использования и получения связанных с этим выгод” [3]. При таком использовании должны учитываться интересы государств, по территориям которых протекает водоток. Для определения “разумного и справедливого использования” должны приниматься во внимание факторы и обстоятельства, определяющие особенности водопользования: географические, гидрографические, климатические, экологические условия; социально-экономические потребности государств в ресурсах международного водного объекта; степень зависимости населения от трансграничных водных ресурсов; проявление последствий водохозяйственного освоения общих водных ресурсов в одном государстве на территории других государств; сохранение и защита водных объектов и др. Важно отметить, что все перечисляемые факторы должны рассматриваться совместно и заключение по определению “справедливого и раз-

умного использования” должно выноситься на основе их комплексного анализа.

Принцип справедливого и разумного водопользования реализуется путем создания межгосударственных комиссий, в компетенцию которых входит разработка и утверждение планов по распределению трансграничных водных ресурсов. Такая практика осуществляется государствами Юго-Восточной Азии на основании Соглашения о сотрудничестве в целях развития на устойчивой основе бассейна реки Меконг 1995 г., в Центральной Азии — Соглашение об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья 1998 г., в Северной Африке — Рамочное соглашение о сотрудничестве в долине реки Нил 2010 г., и др.

Важная особенность Конвенции 1997 г. — распространение сферы ее действия как на поверхностные, так и на подземные воды, которые имеют гидрологическую связь с бассейном международной реки. Это следует из приводимого определения “водотока” как “системы поверхностных и подземных вод”, составляющих единое целое [3].

Однако, исходя из данного определения, Конвенцией регулируется использование только водоносных горизонтов, связанных с поверхностными водами речных бассейнов, а ее применение к водоносным горизонтам замкнутого артезианского характера, которые не имеют физической связи с речными бассейнами, не допускается. Этот факт существенно ограничивает применение документа по отношению к многочисленным международным водоносным горизонтам замкнутого артезианского типа, не имеющих связи с поверхностными водотоками.

Осознавая важность принятия норм для регулирования межгосударственных отношений, связанных с использованием и охраной подземных водоносных горизонтов, расположенных на территории двух и более государств, Комиссия международного права при Генеральной Ассамблее ООН представила в 2008 г. Проекты статей по праву в области трансграничных водоносных горизонтов. Основная цель документа — рекомендовать нормы и принципы, на которые должны ориентироваться государства при разработке межгосударственных соглашений по совместному использованию подземных

водоносных горизонтов [19]. Проекты статей уже использованы в соглашении по водоносному горизонту Гуарани между Аргентиной, Бразилией, Парагваем и Уругваем в 2010 г., а также в соглашении между Францией и Швейцарией по поводу использования Женевского водоносного горизонта в 2008 г.

Необходимо отметить, что в Проектах статей закреплены два взаимодополняющих принципа построения межгосударственных отношений в области использования водоносных горизонтов. Первый принцип – суверенитет государств над частью подземного трансграничного водоносного горизонта в пределах его территории. Это продолжение принципа неотъемлемого суверенитета над естественными ресурсами, подтвержденного Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 1961 г. [8] и неоднократно закрепленного в конвенциях природоохранный характера [1, 2, 7].

Второй принцип, закрепленный в Проекте статей, – обязательства справедливого и разумного использования подземных водных ресурсов. Водопользование должно быть таким, чтобы блага, получаемые в ходе использования водоносного горизонта, накапливались справедливо всеми государствами, расположенными в его пределах, а деятельность по его освоению не наносила трансграничного ущерба. Таким образом, перечисленные в Проекте статей принципы закрепляют право государства на использование имеющихся подземных водных ресурсов, однако накладывают существенные обязательства по охране и учету интересов сопредельных государств.

ВЫВОДЫ

Сложившийся комплекс международно-правовых норм и принципов, регулирующих межгосударственные отношения, возникающие в связи с несудоходным использованием трансграничных водных ресурсов, формирует основу для дальнейшего развития и формирования международного водного права как отрасли международного публичного права наряду с международным морским, воздушным и космическим правом.

Несмотря на принятие в 1997 г. универсальной Конвенции ООН о праве несудоходно-

го использования международных водотоков, в начале 2000-х гг. эксперты сошлись во мнении о необходимости продолжения работы по неформальной кодификации и уточнению правил несудоходного использования международных водотоков. Это обусловлено тем, что государства чаще склоняются к практике заключения двусторонних договоров в области несудоходного использования трансграничных водотоков и не изъявляют желания становиться сторонами универсальных многосторонних договоров. Данная тенденция неблагоприятно отразилась на судьбе Конвенции ООН 1997 г., которая вступила в силу только спустя 17 лет после ее принятия.

На сегодняшний день наиболее полный свод международных принципов и норм, определяющих вектор развития межгосударственных отношений в области несудоходного использования водных ресурсов, отражен в Берлинских правилах по водным ресурсам 2004 г. Однако предлагаемый Ассоциацией международного права кодификационный акт не имеет обязательной юридической силы и является лишь итогом систематизации, анализа и изучения заключаемых двусторонних и многосторонних соглашений в области использования, охраны и защиты международных водотоков.

Сравнительный анализ конвенций 1992 и 1997 гг. позволяет выявить их различия и взаимосвязь. В Конвенции ООН 1997 г. основной акцент сделан на решении проблем регулирования распределения водных ресурсов между прибрежными государствами, а в Конвенции ЕЭК ООН 1992 г. – на вопросах сохранения их качества и охраны. Вместе с тем принятие в 2013 г. поправки, придающей Конвенции ЕЭК ООН 1992 г. универсальный характер, дополнило международную правовую базу, регулирующую межгосударственное несудоходное использование международных водных объектов, нормами, направленными на создание двусторонних механизмов межгосударственного сотрудничества, призванных обеспечить охрану и защиту трансграничных водных ресурсов при их водохозяйственном освоении.

Таким образом, рассматриваемые конвенции, имеющие одинаковый объект регулирования и различающиеся по предмету, могут эффективно дополнять друг друга, формируя

в комплексе с многочисленными двусторонними соглашениями в рассматриваемой области основу для сотрудничества государств в освоении, сохранении и защите водных ресурсов международного характера.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Венская конвенция об охране озонового слоя (Вена, 22.03.1985) // Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый ин-т междунар. права, 1997. С. 692–700.
2. Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 05.06.1992) // Международное публичное право. Сб. док. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 154–171.
3. Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Нью-Йорк: ООН, 1997. 14 с.
4. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.) // Бюлл. Междунар. договоров. 1999. № 10. С. 3–18.
5. *Котова М.В.* Предмет международного водного права и его место в системе международного публичного права // Рос. юстиция. № 8. 2016. С. 18–22.
6. *Макаффри С.* О вступлении Конвенции по водотокам 1997 года в силу // Вступление в силу и перспективы расширения Конвенции ООН по водотокам 1997 года: мнения экспертов. Ташкент: НИЦ МКВК, 2015. 75 с.
7. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (Заключена в г. Нью-Йорке 09.05.1992) // Международное публичное право. Сб. докл. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 138–153.
8. Резолюция 1803 (XVII) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1962 года “О неотъемлемом суверенитете над естественными ресурсами”. Нью-Йорк: ООН, 1962. 4 с.
9. Резолюция ГА ООН А/70/L.1 от 18 сентября 2015 г. “Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Нью-Йорк: ООН, 2015. 47 с.
10. Решение III/1 Совещания Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер о принятии поправки к статьям 25 и 26 Конвенции. Нью-Йорк: UNECE, 2013. 26 с.
11. *Bourne Ch.B.* The International Law Association’s Contribution to International Water Resources Law // Natural Resour. J. 1996. V. 36. P. 155–216.
12. *Eckstein G., Sindico F.* The law of transboundary aquifers: many ways of going forward, but only one way of standing still // Rev. European Community and Int. Environ. Law. 2014. V. 23. № 1. P. 32–42.
13. *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) Judgment* // Annual I.C.J. Rep. N. Y.: UN Int. Court of Justices, 1997. p. 7.
14. International Regulation regarding the Use of International Watercourses for Purposes other than Navigation (Declaration of Madrid, 20 April 1911) // Annuaire de l’Institut de Droit International. Madrid Session. 1911. V. 24. P. 365–365.
15. *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) Judgment* // Annual I.C.J. Rep. N. Y.: UN Int. Court of Justices, 2010. p. 14.
16. Report of the Krishna Water Disputes Tribunal with the decision. V. 1. New Delhi: Krishna water disputes tribunal, 2010. 213 p.
17. The Berlin Rules on Water Resources // International Law Association Report of the Seventy-First Conference held in Berlin. Berlin: ILO, 2014. 11 p.
18. The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers with Model Rules for the Constitution of the Conciliation Commission for the Settlement of a dispute. London: Int. Law Association, 1966. 9 p.
19. *Villar P.C., Ribeiro W.C.* The Agreement on the Guarani Aquifer: a new paradigm for transboundary groundwater management? // Water International. 2011. № 36 (5). P. 646–660.
20. *Wouters P., Sergei Vinogradov S.* Analysing the ECE Water Convention: What Lessons for the Regional Management of Transboundary Water Resources // Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003/2004. London: Earthscan Publ., 2003. P. 55–63.

DEVELOPMENT OF PRINCIPLES AND NORMS TO REGULATE NON-NAVIGATIONAL USE OF INTERNATIONAL WATER FLOWS

A. D. Nikanorova^{1,*}, S. A. Egorov²

¹ *Moscow State University, Faculty of Geography
119991, Moscow, Leninskie Gory, 1*

**E-mail: aleksanika@gmail.com*

² *Diplomatic Academy of Ministry of foreign affairs of the Russian Federation
119034, Moscow, Ostogenka str., 53/2, build. 1*

Received: 30.09.2017

Revised version received: 25.12.2017

Accepted: 26.12.2017

Under conditions of water deficit due to pollution and climate change, the international community pays special attention to international laws and regulations for non-navigational use of international water flows. In this article, we provide insights into historical aspects of international public law in the sphere of regulation of international water flows for hydroelectricity, irrigation, and fishing. Herein, we analyze and identify prospects for the future development of a new branch of international public law for the regulation of international relations regarding non-navigational use of trans boundary water flows, and their protection and conservation.

Key words: water resources, international water flows, international law regulation

DOI: 10.31857/S0321-0596461114-120