

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО О РАСПРЕДЕЛЕНИИ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ ТРАНСГРАНИЧНЫХ РЕК

Н.С. Кожакматова – аспирант
Дипломатическая академия МИД РФ
Москва, Россия

Потенциал возникновения конфликтов из-за пресных водных ресурсов достаточно велик, учитывая их важность для человеческой жизнедеятельности. Международное сотрудничество должно строиться на базе основополагающих принципов международного права.

Ключевые слова: водные ресурсы; трансграничные реки; водные конфликты; международное водное право.

Рост населения, разработка природных ресурсов, индустриальное развитие, истощение водных запасов на национальном и региональном уровнях приводит к тому, что водные ресурсы быстро становятся все более ценным природным компонентом. Эти процессы заставляют государства развивать международное сотрудничество в области использования и охраны трансграничных водных объектов и их водных ресурсов.

Поверхностные воды территориально перемещаются и протекают в возобновляемых объемах, образуя единый речной бассейн. При этом реки, протекающие или разделяющие территории двух или нескольких государств, составляют категорию трансграничных или международных рек. Международных рек насчитывается 263, и они покрывают 45% суши, на которой проживает свыше 40% мирового населения. 19 речных бассейнов относятся к 5 и более странам. Бассейн реки Дунай, например, включает 17 стран. 13 речных бассейнов – рек Амазонка, Ганг-Брахмапутра-Мегхна, озера Чад, Тарим, Аральского моря, Иордан, Кура-Аракс, Меконг, Тигр-Ефрат находятся в пределах территории 4 и 8 стран.

Это, с одной стороны, обусловило возникновение претензий этих государств на право использования таких рек, с другой – вызвало появление коллизий между данными претензиями и, соответственно, противоречий между правами и интересами различных государств в рамках одного водотока. Таким образом, проблема использования трансграничных рек и озер стала одним из вопросов международных отношений.

Главная проблема в этой сфере – взаимоотношения суверенных государств в процессе использования пограничных и трансграничных водотоков. По Венскому договору 1815 г., реки, пригодные для судоходства и разделяющие или протекающие через территорию нескольких государств, объявлялись международными. И хотя речь шла исключительно о судоходном предназначении, целый ряд юристов-международников считают, что Венским документом был зафиксирован базовый критерий для определения международного характера водотока – его протекание по территории двух и более государств или формирование им границы между двумя и более государствами. Однако далеко не все склонны принимать эту аналогию в отношении несудоходного использования подобных рек. Поэтому использование термина международная река фактически ограничено водотоками, относительно которых уже имеются соответствующие соглашения между прибрежными государствами [1–5].

Анализ договоров, соглашений и конвенций показывает, что объектами международно-правового регулирования водных отношений являются не только международные водные объекты (воды), но и международные водные ресурсы (вода). Основными вопросами международных договоров были вопросы судоходства, рыболовства и лесосплава, при котором использовались международный водный объект, его акватория. Между тем в определенных договорах прямо или косвенно указывалось на использование воды как водного ресурса в результате отвода из водного объекта. Процесс забора, транспорти-

ровки, очистки или снабжения и сточные воды в процессе сбора, транспортировки, очистки и сброса или повторного использования в большей степени относятся к понятию “вода (водный ресурс)”, имеющему не только количественное и качественное, но и экономическое и экологическое значение.

Если рассматривать понятие “вода (водный ресурс)” с экономической позиции, то оно играет важное значение при различных видах водопользования на трансграничных водах как основа экономического управления спросом на воду, установления тарифов, ограничения расходов воды, установления стимулирования различных видов водопользования и т.д.

Международные реки создают особую проблему в контексте международного права. Речная система, в отличие от изолированных природных ресурсов, таких, как полезные ископаемые или нефть, является частью комплексной гидрологической единицы. Водная экологическая обстановка в государстве выше по течению непосредственно воздействует на характер реки ниже по течению, и наоборот. События, природные или искусственные, воздействующие на водные ресурсы в одной части водораздела, потенциально могут повлиять на количество, качество или использование водных ресурсов в другой части водораздела. Масштабное развитие водных ресурсов в верховьях реки уменьшает количество воды, поступающее в страны низовьев и может лишить их необходимого количества водных ресурсов. Подобным же образом строительство сооружений внутриусловного водопользования в низовьях повлияет на сток всей речной системы – и в верховьях, и в низовьях. Таким образом, усилия, направленные на поиск компромиссов между странами по поводу трансграничных рек, должны быть направлены на скоординированные, а не односторонние действия, принимая во внимание воздействие на весь бассейн, в отличие от изолированных сегментов в пределах национальных границ.

Исторически государства соблюдали принцип абсолютного суверенитета в использовании рек и других природных ресурсов, расположенных в пределах их территории, независимо от того, каковы последствия этого использования для соседних государств. Этот принцип *абсолютного территориального суверенитета* называется *Доктриной Хармона*. Согласно Доктрине Хармона, страны верхнего течения могут свободно истощать или использовать ресурсы реки в пределах своих границ без учета послед-

ствий для стран нижнего течения. Эта юридическая доктрина рассматривается с неодобрением, как анахроническое и узкое представление урегулирования споров между противостоящими государствами относительно общих природных ресурсов.

Другая, но равно ограничительная теория распределения водных ресурсов представляет принцип *предшествующего водопользования*, который не дает особых привилегий ни странам верхнего течения, ни странам нижнего течения, а встает на сторону государства, которое первым начало использование водных ресурсов, защищая тем самым те виды водопользования, которые являются ранними по времени. Таким образом, каждое государство бассейна может установить преимущественные права на использование некоторого количества воды в зависимости от даты начала данного использования. Однако этот принцип может быть несправедлив, если одно государство отстает от другого в экономическом или технологическом развитии водопользования.

Резко отличается от доктрины Хармона и доктрины предшествующего водопользования – принцип *абсолютного права стран нижнего течения* на непрерывный сток реки, поступающий из стран верхнего течения, независимо от существующих приоритетов. Эта теория, известная как *“абсолютная территориальная целостность”*, устанавливает, что государство бассейна не может использовать часть общего стока, если это причиняет ущерб другому государству бассейна. Считается, что она является несправедливой, возлагая ответственность на страны верхнего течения без соответствующих обязательств для стран нижнего течения. Поэтому эта теория используется только там, где постоянный поток воды необходим для выживания государства нижнего течения реки.

Кроме юридических теорий, разработанных непосредственно для решения проблем распределения трансграничных водных ресурсов, существует традиционный общепринятый законный принцип *sic utere tuo ut alienum non laedas*, который ограничивает действия государств в той степени, в которой они не наносят ущерба другому государству; данный принцип играет важную роль в международном водном праве. Доктрина *sic utere* отражена в международной водной теории посредством принципов *“ограниченного территориального суверенитета”* и *“ограниченной территориальной целостности”*. Следуя этим принципам, каждое госу-

дарство может использовать водные ресурсы на своей территории при условии, что это никоим образом не наносит ущерб правам и водопользованию в других государствах бассейна. Право использовать водные ресурсы бассейна реки исходит из потребностей прибрежных государств на определенную часть реки. Благодаря возможности поиска компромисса между интересами государств, данная доктрина получила широкое одобрение при попытках систематизации международного водного права – в Хельсинских Правилах. Принципы *sic utere*, “ограниченного территориального суверенитета” и “ограниченной территориальной целостности”, основывающиеся на общей концепции о том, что государство бассейна не может использовать ресурсы реки таким образом, что другому государству бассейна причинялся бы значительный ущерб.

Концепция “общности интересов” рассматривает реку как одну гидрологическую единицу, управление которой должно осуществляться как единым целым. Каждое государство в пределах бассейна имеет право предпринимать действия против любого другого государства бассейна, если последнее оказывает воздействие на ресурс без сотрудничества и разрешения его соседей. Хотя эта концепция управления ресурсом, основанная на его гидрологических характеристиках, в отличие от политических границ, была бы положительным шагом вперед в направлении охраны природных ресурсов, отношения между странами еще не достигли требуемого уровня.

Развитие теоретических и общепринятых юридических принципов распределения международных водных ресурсов привело к нескольким существенным попыткам систематизации этих принципов. В 1910 г. Институт международного права предложил структуру для регулирования международных водных ресурсов. В следующем году Институт принял Мадридское Решение об использовании международных рек. В 20-х гг. Лига наций приняла два многосторонних соглашения, существующих и сегодня, об использовании международных водных ресурсов.

В 1966 г. Ассоциацией международного права была предпринята наиболее полная систематизация принципов международного права в области трансграничных водных ресурсов, в результате которой были разработаны Хельсинские правила об использовании трансграничных водных ресурсов – каждое государство в пределах международного дренажного бассейна имеет право на разумную и справедливую долю выгодного использования водных ресурсов бассей-

на. Согласно Ассоциации, эта идея представляет собой “развитие правил международного права, которые запрещают государствам причинять любой существенный ущерб другому государству или регионам, расположенным вне пределов национальной юрисдикции”. Хельсинские правила впервые выдвинули идею справедливого использования, утверждая, что “каждое бассейновое государство имеет право, в пределах своей территории, на разумную и справедливую долю выгодного использования” водных ресурсов дренажного бассейна [6].

Также Хельсинские правила содержат условия, касающиеся предотвращения и контроля загрязнения, регулирования судоходства на судоходных реках, лесосплава, предупреждения и разрешения международных споров относительно прав или других интересов государств бассейна. Позднее был разработан ряд дополнительных рекомендаций, устанавливающих правила по таким вопросам, как контроль наводнений, загрязнение морской среды из наземных источников, поддержание и улучшение состояния естественных навигационных путей трансграничного характера, защита водных ресурсов и водохозяйственных сооружений в период вооруженного конфликта, управление международными водными ресурсами и регулирование течения международных водотоков. К сожалению, Хельсинские правила не имели законной силы из-за статуса Ассоциации как неофициальной организации. Однако многие из этих правил стали основой большого числа двусторонних и многосторонних соглашений, включая единственный универсальный договор в этой области – Конвенцию ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.

Конвенция, над которой работала почти 30 лет Комиссия международного права ООН, была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 21 мая 1997 г. и открыта для подписания 20 мая 2000 г., однако не было получено требуемых ратификаций государствами (35), и таким образом не вступила в силу. Несмотря на это она является на сегодня самым полным документом, кодифицирующим международное право, и ее положения, прежде всего – принцип справедливого и разумного пользования и принцип ненанесения значительного ущерба, отражающие общепринятые нормы обычного права, применимы даже и к не участвующим в ней государствам. Однако она является хорошей основой для построения договоренностей по использованию ресурсов международных водотоков. Этот документ явля-

ется рамочным и поэтому предназначен для того, чтобы быть дополненным более подробными соглашениями, касающимися конкретных водотоков, совместно используемых двумя или большим числом стран.

Экономическая комиссия ООН для Европы (ЕЭК ООН) также активно участвует в вопросах решения совместного водопользования. Конвенция ЕЭК ООН о трансграничных водотоках и международных озерах была принята в 1992 г. и вступила в силу в 1996 г. Она нацелена на установление общих подходов и правовых механизмов по охране трансграничных рек и озер от загрязнения. Для этого Конвенция предусматривает обязанность Сторон по введению нормативов качества вод, по предупреждению и снижению трансграничного воздействия, охране и восстановлению водных экосистем, включая земли водосборного бассейна, животный мир и лесные экосистемы.

В Конвенции закреплены важные принципы водных отношений, до этого действующие как международный обычай. Это принцип, в соответствии с которым государства обязаны использовать воды трансграничных водотоков экологически благоприятным и рациональным образом, принципы равного и разумного использования, предосторожности и компенсации причиненного вреда. В развитие Конвенции в 1999 г. 35 европейских стран подписали Протокол о воде и здоровье и тем самым взяли на себя обязательство охранять водные экосистемы в интересах охраны здоровья людей, осуществлять сотрудничество в области обеспечения устойчивого развития и гармонизации законодательства в Европейском регионе. Протокол был принят в июне 1999 г. и открыт для подписания на Всемирном форуме “Вода и здоровье”, проходившем в Гааге (Голландия) в 2000 г. [7–9]

В 2004 г. были приняты Основные принципы глобальной рамочной конвенции о праве на воду. В них определено, что право доступа к воде закреплено во Всеобщей декларации прав человека (1948), которая гарантирует всем людям право на уровень жизни, обеспечивающий им хорошее здоровье и благосостояние; Международном соглашении об экономических, социальных и культурных правах (1966), которое было ратифицировано 148 государствами и признает “право каждого человека на крепкое физическое и душевное здоровье”; общем примечании №15 по праву на воду Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам (2002); Плане действий по воде Мар дел Плата (1977); Конвен-

ции об устранении всех форм дискриминации женщин (1979); Конвенции о правах ребенка (1989); Дублинской декларации о воде для реализации устойчивого развития (1992); различных международных инструментах и декларациях; национальных конституциях растущего числа государств, придерживающихся принципов и правил, входящих в Конвенцию ООН относительно права несудоходных видов использования международных водотоков (1997).

В связи с развитием международных водных отношений требуется пересмотр традиционных водных отношений, основой которых являлось понятие “трансграничный водный объект”, а не трансграничный водный ресурс, заключенный в трансграничных водных объектах, используемый для различных целей и являющийся материальной ценностью. Отношения, связанные с эксплуатацией трансграничных водных ресурсов (забором и сбросом воды) путем создания различного рода гидротехнических сооружений, с помощью которых водные ресурсы, находящиеся в водном объекте, из объекта природы становятся объектом хозяйствования.

В настоящее время насчитывается более 290 соглашений, регламентирующих “водную” сферу взаимодействия между государствами. Наиболее простым видом признания взаимосвязи использования странами вод трансграничных водоемов является их встречное обязательство предоставлять друг другу информацию о своем водопользовании, т.е., каждое государство имеет возможность действовать, основываясь на знании планов водопользования из трансграничных бассейнов. К такого рода соглашениям относится Конвенция о необходимости проведения консультаций между Испанией и Португалией 1866 г.

В случаях, когда годовой сброс в бассейне ниже совокупного объема потребностей стран, одного обмена информацией явно недостаточно. Для таких случаев был выработан иной вид договоренностей – фиксация взаимных обязательств не осуществлять каких-либо гидропроектов без согласия на него других государств бассейна в случае, если возникает угроза ошутимого изменения существующего потока вода и, таким образом, нарушения привычных схем водопользования другими государствами. Одним из первых примеров подобных соглашений является Конвенция о совместных озерах и речных руслах, подписанная Швецией и Норвегией 26 октября 1905 г., которое в дальнейшем было дополнено новым документом от 11 мая 1929 г.

Однако практика показала, что такая схема использования водных ресурсов – согласование планируемых работ на международных реках со всеми странами бассейна – имеет смысл до тех пор, пока водные ресурсы удовлетворяют потребности всех государств бассейна. В засушливых регионах, где ощущается нехватка воды, стало очевидно, что, если соглашение базируется на принципе согласования, никаких значимых проектов развития на международных реках предпринять не удастся. Отсюда берет начало практика проводить раздел воды таких рек, закрепляя за каждым государством определенную квоту. Один из первых примеров нового типа соглашений – договор между Испанией и Португалией от 1927 г. о разделе на две части международного участка реки Дору.

Также государства прибегают к заключению соглашения в рамках мягкого толкования “ограниченного суверенитета”, где оговаривается не количество изъятия воды из русла, а сколько должно остаться в русле. К таким соглашениям относятся договоры между США и Мексикой по Рио-Гранде, Индией и Пакистаном о водах р. Инд.

Несмотря на то, что большинство межгосударственных споров по поводу трансграничных водных бассейнов завершилось достижением согласия в виде того или иного договора, следует отметить, что это удавалось при главенстве принципов дружбы и сотрудничества во благо народов. Например, для достижения соглашения Индии и Пакистану понадобилось 10 лет, чтобы подписать 19 сентября 1960 г. Договор по водам реки Инд.

На сегодняшний день серьезные конфликты происходят во многих регионах мира: на Ближневосточных мирных переговорах рассмотрение водных проблем является важным пунктом обсуждаемой повестки дня; строительство плотин для ирригации и производства гидроэлектроэнергии в зоне формирования стока Тигра и Евфрата на территории Турции приводит к напряжению отношений с Сирией и Ираком, расположенными ниже по течению. Водные ресурсы Нила контролируются государством, расположенным ниже всех по течению – Египтом. Единственное соглашение о регулировании Нила между Суданом и Египтом было заключено пятьдесят лет назад и не является обязательным для других девяти государств бассейна. Развитие любого из этих государств затронет водопользователей, расположенных ниже по течению, и только будущее покажет, как будут решены возможные конфлик-

ты. Подобное происходит во всех регионах мира и требует пристального внимания правительств и разрешения спорных вопросов вододелиения во избежание конфликтных ситуаций.

После распада Советского Союза у России и других членов Содружества независимых государств оказалось множество интернационализированных рек и озер и только некоторые из них регулируются недавно заключенными международными соглашениями. Бассейн Аральского моря является предметом нескольких соглашений, заключенных пятью государствами бассейна – Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном. Однако по-прежнему существуют важные вопросы, требующие решения, и проблемы, связанные с водопользованием в регионе, достигают критического уровня.

Таким образом, во всех регионах мира существует угроза возникновения международных споров из-за водных ресурсов. В этой связи надлежащим образом разработанные и реализованные правила международного права должны обеспечить твердую основу для мирного урегулирования и управления трансграничными водными ресурсами. Международное сотрудничество должно строиться на базе основополагающих принципов международного права с учетом экономической необходимости водопотребляющих стран. Создание именно правовых механизмов в виде конвенций, договоров по эффективному использованию вод трансграничных рек становится первоочередной задачей государств, расположенных в пределах международных бассейнов.

Литература

1. *Калиниченко Т.Г.* Формирование и развитие международного водного права // *Экологическое право.* – №6. – М.: Юрист, 2005. – С. 33–40.
2. *Кожяков А.Е., Сарсембеков Т.Т.* Водное законодательство государств – участников СНГ и международно-правовое регулирование водных отношений: В 2 кн. Кн. 2. – Алматы: Атамур, 2006. – 328 с.
3. *Лазервиц Д.Дж.* Развитие международного водного права: закон Международной комиссии права о ненавигационном использовании международных водотоков // *Международное и национальное водное право и политика.* – Ташкент, 2001. – С. 67–85.
4. *Литувев В.* Проблемы регулирования использования водных ресурсов // *Обозреватель.* – 2008. – №1. – С. 111–117.

Н.С. Кожакматова. Международное право о распределении водных ресурсов...

5. Рудов Г., Задохин А. Глобальные проблемы в контексте современных тенденций мировой политики // *Обозреватель*. – 2007. – №11(214).
6. Хельсинские правила использования вод международного значения. – Хельсинки (Финляндия), 1966.
7. http://www.berg.bendery.md/water_agree/right_to_water_rus.pdf
8. <http://www.unece.org/env/welcome.html>
9. www.un.org/russian/document/convents/watercrs.htm