



DFID



Brace Center

University of



DUNDEE

***МЕЖДУНАРОДНОЕ И
НАЦИОНАЛЬНОЕ
ВОДНОЕ ПРАВО
И ПОЛИТИКА***

Ташкент - 2001

МЕЖДУНАРОДНОЕ И НАЦИОНАЛЬНОЕ ВОДНОЕ ПРАВО И ПОЛИТИКА

СОДЕРЖАНИЕ

П. Уотерс Роль водного права в развитии стратегии интегрированного управления водными ресурсами.....	3
Приложение 1 Женевская стратегия и система мониторинга выполнения обязательств по соглашениям о трансграничных водных ресурсах: элементы предполагаемой процедуры мониторинга	10
П. Роджерс Значение сотрудничества в разрешении споров по международным речным бассейнам	22
Э. Л. Гамильтон Пресные водные ресурсы как катализатор международного сотрудничества: рассмотрение опыта Международной совместной комиссии и Соглашения о качестве водных ресурсов Великих озер	40
П. Уотерс Предисловие к сборнику «Международное водное право. Избранные работы профессора Чарльза Б. Боурна».....	53
Д. Дж. Лазервиц Развитие международного водного права: закон Международной комиссии права о ненавигационном использовании международных водотоков	66
Р.Л. Келлоу Распределение и охрана межпровинциальных водных ресурсов в Западной Канаде.....	84
П. Сэмсон, Б. Шарье Международный пресноводный конфликт: проблемы и стратегии предотвращения.....	92
Л. Кафлиш Регулирование видов использования международных водотоков.....	125
С. МакКафри Конвенция Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков: перспективы и недостатки.....	138

Л. Х. Лего	
Роль права и дипломатии в урегулировании споров: Международная совместная комиссия как возможная модель	149
Дж.Д. Присколи	
Международные конфликты, связанные с трансграничными водными ресурсами.....	156
А.Т. Вулф	
Проблемы трансграничных водных ресурсов: полученные уроки	180

П. Уотерс

Роль водного права в развитии стратегии интегрированного управления водными ресурсами

Д-р Патрисия Уотерс - директор Международного научно-исследовательского института водного права, Университет Данди, Шотландия.

Какова роль водного права в развитии интегрированного управления водными ресурсами, направленного на обеспечение устойчивого развития? Каковы правила водного права, которые способствуют или препятствуют достижению данной стратегической цели? С точки зрения водного юриста, основные проблемы в данном контексте связаны с идентификацией и усилением прав и обязанностей, способствующих справедливому и разумному использованию пресноводных ресурсов. Сюда относятся такие вопросы, как юридические права, распределение между пользователями и видами водопользования, организационные механизмы, а также меры по согласованию в соответствии с практическими требованиями.

Водное право: контекст

В чем состоит роль (водного) права в решении водных проблем, все более нарастающих в мире? Примерно 300 млн. человек в 26 странах в настоящее время страдают от недостатка воды. К 2050 г. примерно две трети населения планеты, проживающего в 66 странах, столкнутся с проблемой жесткого дефицита воды (согласно данным Всемирного водного совета). Более 1 млрд. людей не имеют постоянного снабжения пресной водой и более 2 млрд. людей проживают в неприемлемых санитарных условиях. Уже можно заметить элементы надвигающегося «глобального водного кризиса» и впереди вырисовываются сложнейшие проблемы. Управление справедливым и устойчивым образом дефицитными водными ресурсами при увеличивающихся требованиях на воду станет одной из основных проблем 21 века.

Обеспечение безопасной и чистой водой, особенно в ситуации водного дефицита, повышенного спроса или неравномерного распределения ресурсов, требует совместных и скоординированных усилий всех специалистов водного хозяйства. Традиционно в данной области играли основную роль инженеры и гидрологи, сейчас же стало ясно, что экономисты, юристы, политики и социологи также должны принимать участие в координации и управлении различными требованиями на воду. Междисциплинарное участие и поддержка также требуются и для принятия политических решений, которые определяют распределение данного ценного ресурса между видами водопользования. Данный процесс все более усложняется, особенно в свете существующих знаний, которые предполагают, что существует более широкий спектр пользователей и видов водопользования, чем считалось ранее, включая, например, экологические функции воды, внутриусловное водопользование, глобальную экологию и т. д., и что могут существо-

вать технологические ограничения удовлетворения все более увеличивающихся требований растущего населения.

Таким образом, для решения данной серьезной проблемы необходимы новые парадигмы. В данном контексте уникальные инициативы - такие, как HELP ("Гидрология для окружающей среды, жизни и политики" - совместный проект ЮНЕСКО и ВОЗ) - направлены на развитие новых подходов к интегрированному управлению водосбором посредством стратегий учета требований и направленности на управление. Нововведения здесь состоят в создании с самого начала команды ученых, руководящих лиц, юристов и разработчиков стратегий для удовлетворения требований всех участников в водозаборе.

Данный подход появился глобально, о чем свидетельствует применение лучших методов пограничных дисциплин, направленных на решение многоаспектных проблем, связанных с управлением водными ресурсами (Стратегический отчет DFID, 2000). В марте 2000 г. рекордное количество государств подписали «Гаагскую декларацию о водной безопасности», обязав свои правительства «обеспечить водную безопасность в 21 веке» и подтвердив, что «отсутствие изменений не является приемлемым вариантом» (Гаагская декларация). В отчете Всемирной комиссии по плотинам (Лондон, ноябрь 2000 г.) определено, что наиболее эффективные средства «разрешения сложных вопросов, связанных с водными ресурсами, плотинами и развитием» включают «признание прав и оценку рисков» и развитие «процессов принятия решений, основанных на поиске согласованных результатов, осуществляемом на основе открытости и прозрачности, включая всех легитимных действующих лиц, участвующих в данной деятельности».

Несмотря на перспективность и прогрессивность этого сдвига, задействование междисциплинарного решения мировых водных проблем все еще носит эпизодический характер. Например, в то время как Гаагская Министерская Декларация создала новую концепцию «водной безопасности», в ней нет никакого упоминания водного права, а также ссылки на Конвенцию о водотоках ООН 1997 г. - единственный глобальный юридический инструмент, обеспечивающий комплексную юридическую структуру для мирного управления трансграничными водотоками. Многие инициативы, касающиеся водных проблем, не предусматривают участие юристов на концептуальных стадиях данных проектов.

Водное право: вопросы

В контексте справедливого и устойчивого управления водными ресурсами упоминание «водного права» поднимает два различных типа проблем. Первые касаются роли водного права в решении обсуждаемых вопросов в целом. Вторые касаются содержания законов, относящихся к данной проблеме. Каковы юридические вопросы, связанные с достижением эффективного управления водными ресурсами? Существуют четыре основных пункта, которые должны быть рассмотрены в любой ситуации - и на национальном, и на международном уровне:

1. Юридическое право (каков объем ресурса и кто имеет право им пользоваться?);
2. Структура водodelения (если невозможно удовлетворить все требования, кто имеет право и на какое количество или качество ресурса?);
3. Организационные механизмы, включая вопросы управления (кто несет ответственность за реализацию или наблюдение за выполнением законов?);
4. Согласование, предотвращение и разрешение споров (как осуществляются права и обязанности?).

Когда юристы разрабатывают проекты законодательств (на национальном уровне) или договоры (на международном уровне), связанные с водными ресурсами, каждый из данных элементов должен быть четко определен посредством инструмента или ряда инструментов, рассматривающих данный ряд вопросов. Решение этой задачи невозможно без участия всех других экспертов, связанных с водными ресурсами, включая, но не ограничиваясь ими, гидрологов, ученых, руководителей и лиц, разрабатывающих стратегии.

Например, по вопросу юридических прав - необходимо рассмотреть и решить два основных вопроса. Во-первых, каков объем ресурса, т. е. какое должно использоваться физическое, количественное и качественное определение водных ресурсов? Во-вторых, какие существуют требования на использование воды, т. е. кто является заинтересованными лицами и каковы их требования, связанные с ресурсом? Концептуальный подход к каждой из данных проблем требует учета двух различных аспектов: необходимо определить не только права, но также и обязанности. Подход «на основе прав», с юридической точки зрения, содержит оба данных элемента, признавая, что право использовать воду связано с правами других легитимных водопользователей.

После разработки определений, требуемых для определения юридических прав, может потребоваться некоторое прогнозирование - с целью выявления ряда вариантов оптимального и выгодного использования ресурса - особенно там, где требования предполагают наличие ресурса. Можно ли установить приоритетность видов водопользования? Какие критерии будут использоваться для достижения данной задачи там, где можно согласовать конкурирующие требования? Являются ли одни виды водопользования более важными, чем другие? В развитии согласованной структуры распределения должны играть важную роль наука (в широком смысле этого слова) и гражданское сообщество - основы любой системы поддержки принятия решения в отношении водных ресурсов.

Следующим шагом в данном процессе обычно становится создание организационных механизмов, обеспечивающих использование установленных «правил игры». Необходимо определить, каким образом создаются данные органы, каковы их полномочия, ответственность. Ряд вариантов требует тщательного рассмотрения, в соответствии с требованиями конкретного режима, без риска для выполнения задач водохозяйственной системы. Очень часто одной из задач подобных органов становится обеспечение согласования с созданной юридической системой. Какие материальные и процедурные меры наиболее приемлемы для контроля за согласованием между определенными правами и обязанностями? В большинстве случаев необходимы измеряемые индикаторы для оценки уровня выполнения юридических систем. Разработка и внедрение такой системы требует последовательного участия всех водохозяйственных специалистов – юристов, ученых, руководителей и лиц, разрабатывающих стратегии. Фактически, системы согласования в области водного хозяйства являются сферой, в которой возможно будущее развитие, особенно на международном уровне.

Водное право: национальный масштаб

Роль закона в области управления водными ресурсами отражает его роль в обществе в целом. Водное право отличается от водной политики. Общая цель водной политики состоит в достижении максимальной прибыли от имеющихся водных ресурсов и их национальном управлении. Основной функцией водного права является поддержка и развитие достижения стратегических целей посредством системы регуляторных и организационных мер и механизмов. Однако, в некоторых случаях неадекватное водное

законодательство может быть серьезным препятствием для достижения эффективного управления водными ресурсами на национальном, бассейновом и местном уровнях.

Водное право не ограничивается водным законодательством (национальные законы, распоряжения муниципальной власти и другие законодательные акты), несмотря на то, что оно обычно составляет нормативное ядро. Соответствующие правила и положения могут быть найдены в ряде источников, включая конституциональное, экологическое, земельное, угольное право, а также административное, гражданское и криминальное законодательства. В некоторых странах неписанные законы могут быть такими же важными для регулирования водохозяйственной деятельности, как и «официальное» право, особенно на уровне сельского сообщества. Тот факт, что данное право не является письменно оформленным, не умоляет его легитимности.

Традиционно понятия «водного права» и «прав на воду» рассматривались в одном контексте; они относились, как правило, к юридическим терминам, определяющим взаимоотношения между видами водопользования и отражали прежде всего доктрину прибрежных прав и доктрину приоритетности.

Современное водное право, сохранив некоторые традиционные элементы, превратилось в настоящее время в сложную и развитую юридическую систему, отражающую изменяющуюся ценность водных ресурсов в современном обществе.

На национальном уровне понятия юридических прав и структуры распределения тесно связаны и широко соотносятся с понятием «прав на воду» - широко распространенным, но часто неправильно используемым термином. «Права на воду» должны рассматриваться в соотносительном смысле, включающем как права, так и обязанности. На национальном уровне вода обычно является собственностью государства, используемой для блага граждан, причем общая ответственность за деятельность, связанная с ресурсом, возлагается на государство. Обеспечение выполнения соответствующих законов также является ответственностью государства и обычно выполняется посредством административных и юридических органов. Большинство национальных водных законодательств определяет стратегические цели такими терминами, как «оптимальное использование», «эффективное и выгодное использование», «общее благо», «рациональное использование», «устойчивое развитие» и направлено на охрану и эффективное управление водоснабжением (Вспомогательные материалы ТАС, № 3).

Водное право: международный масштаб

Основное понимание фундаментальных концепций и принципов общественного международного права необходимо для полной оценки вопросов, возникающих в контексте права, управляющего международными водными ресурсами. Например, важно знать, что правила международного права применяются к суверенным государствам, и прежде всего - для самих государств с целью обеспечения согласования с международными обязательствами. Не существует «высшей» власти для обеспечения выполнения данных правил, за исключением особых обстоятельств, таких как угроза международному миру и безопасности, где могут предприниматься действия со стороны ООН. Обеспечение выполнения международного права является центральной проблемой. Однако первым шагом в данной деятельности должно стать определение применяемых правил.

Данные правила обнаруживаются в договорах, международных обычаях, общих юридических правилах и документах «ученых-публицистов» (Устав Международного суда). Договоры обычно обеспечивают наиболее приемлемый источник законов, однако другие источники также нельзя игнорировать. В законе, управляющем ненавигационными видами водопользования по международным водотокам, особенно важны пра-

вила неписаных законов, и они часто используются государствами при отсутствии «официальных» или «систематизированных» законов. Необходимо отметить, что не все законы применяются ко всем государствам – во-первых, нужно удостовериться, является ли соответствующее государство членом рассматриваемого договора; во-вторых, вступил ли данный договор в действие, став, таким образом, официальной обязанностью для выполнения государством. Наконец, в-третьих, для определения - соответствуют или нет действия государства обязательствам, взятым по договору, должно быть установлено нормативное содержание (требования) правил договора.

Основополагающий принцип международного водного права - «справедливое и разумное использование» - является всеобщим признанным правилом обычного права, что отражено во многих международных соглашениях, управляющих поведением государств относительно международных водотоков. Важным элементом данного принципа является требование осуществления государствами всех разумных мер для предотвращения значительного ущерба другим государствам бассейна. Данные правила поддерживаются рядом процедурных правил, требующих, наряду с прочим, предварительное предупреждение, обмен информацией и консультациями относительно планируемых мер, которые могут нанести ущерб другим государствам бассейна.

Фундаментальные принципы и процедурные правила водного права определены в Конвенции о водотоках ООН 1997 г. - рамочном инструменте, определяющем основные права и обязанности стран одного бассейна. Принятая Решением Генеральной Ассамблеи ООН от 21 мая 1997 г., Конвенция была поддержана 104 государствами, причем против проголосовали только три страны (Бурунди, Китай и Турция) (Уотерс, GYIL). Конвенция 1997 г. требует ратификации 35 странами и еще не вступила в силу. В настоящее время Финляндия, Сирия, Венгрия, Иордания, Ливан, Норвегия, ЮАР и Швеция являются членами Конвенции; Люксембург, Парагвай, Португалия, Венесуэла, Кот д'Ивуар, Германия, Намибия, Нидерланды, Норвегия, Тунис и Йемен являются подписавшимися государствами, которые должны ратифицировать Конвенцию. Конвенция была признана Международным судом (Дунайское дело ICJ) и значительным числом государств в качестве официального заявления фундаментальных принципов международного водного права. Независимо от того, когда Конвенция вступит в силу (и вступит ли вообще), она будет по-прежнему играть важную роль в управлении международными водотоками.

Многое было написано об «устойчивом развитии» в юридическом контексте, отличном от «политической концепции человеческого, социального, экономического и экологического прогресса» (Брундтланд). Однако точное нормативное содержание данного термина – соответствующие права и обязанности государств, вытекающие из данного «правила» - неясны. Было предложено, что необходимо сделать различие между «устойчивым развитием как *концепции*, с одной стороны, и юридическими *принципами* и юридическими *правилами*, направленными на нормативное определение и развитие относительно определенных аспектов концепции, с другой стороны». Один из комментаторов утверждает, что «поиск значимого юридического содержания ведет к заключению, что «пустые» концепции могут удовлетворить требования политического удобства, но не удовлетворяют требованиям международного законодательства». Концепция устойчивого развития должна быть рассмотрена в юридическом контексте более четко с целью определения юридических параметров устойчивого развития. Каковы нормативные установки данной концепции? Является ли это «правилом» международного права? Государства бассейна готовы подписать некоторые составляющие элементы устойчивого развития, однако не кажутся желающими принять его как юридическую обязанность.

Путь вперед – наведение мостов путем диалога

Несмотря на изобилие литературы на тему «интегрированного управления водными ресурсами» (ИУВР), достижение данной цели на практике является очень трудным (ТАС № 4). Понятно, однако, что водное право должно рассматриваться в качестве неотъемлемой части данного процесса. На национальном уровне «законодательство обеспечивает основу для вмешательства и действий правительства и устанавливает контекст и структуру для действий неправительственных организаций; следовательно, оно является важным элементом в рамках среды, делающей возможным ИУВР» (ТАС № 4). Очень часто проблема состоит не в недостатке приемлемого законодательства, а скорее в неадекватной реализации и обеспечении его выполнения, что обычно вызвано недостаточной политической волей, дефицитом финансовых ресурсов или профессионального опыта. Подобные проблемы возникают и на международном уровне, где ситуация еще более усложняется, учитывая характер системы, в рамках которой действуют правила международного права.

Обеспечение большей достижимости водного права для не юристов и превращение его в неотъемлемую часть любой политики или проекта, связанного с водными ресурсами, является, несомненно, единственной возможной перспективой. На национальном и международном уровнях это будет означать участие водных юристов с самого начала, включая концептуальные и практические стадии формулирования и реализации водной политики. Таким же образом, для того, чтобы правила водного права, как национального, так и международного, работали надлежащим образом, требуется вклад всех специалистов, связанных с водными ресурсами – определение и эффективное определение юридических систем зависит от научных знаний и экспертизы. Помощь в организации междисциплинарного диалога в рамках данного процесса может увеличить шансы достижения последовательной водохозяйственной стратегии, которая обеспечит справедливое и устойчивое водопользование.

Международное право, как любая нормативная система, обеспечивает параметры для легитимной деятельности государства. Критики, которые отрицают принцип «справедливого и разумного использования» как неточный и неприемлемый для применения, не понимают, что реальная сила данного правила состоит в его гибкости. По своей сути, данный принцип помогает в согласовании конкурирующих интересов в рамках системы, адаптируемой для изменяющихся обстоятельств – экономических, социальных и других. Единственным возможным выходом является разработка методологии для выполнения данного принципа, возможно, в форме руководства или контрольной таблицы, которые государства могли бы использовать для сбора и оценки информации, необходимой для определения своих прав, обязанностей, требований и других факторов, связанных с их трансграничными водными ресурсами. Данная задача потребует концентрированных действий междисциплинарной команды экспертов.

Надлежащим образом разработанные и реализованные, правила международного права обеспечивают твердую основу для мирного управления трансграничными водными ресурсами. Критики Конвенции о водотоках 1997 г. игнорируют одну важную вещь. Возможность одностороннего развития и политики с позиции силы часто присутствует там, где нет значительных правил и процедурных требований, таких как справедливое использование, предварительное оповещение о планируемых мерах, обмен информацией и механизмы предотвращения споров. Такие правила снижают уровень игры, а требования обеспечивают предсказуемые правила игры. Отсутствие последовательной и сбалансированной юридической структуры управления международными водными ресурсами увеличивает вероятность несправедливости и негативных послед-

ствий, что приведет, в худшем случае, к серьезным международным конфликтам, связанным с водными ресурсами.

Национальные и международные юридические вопросы, возникающие из стратегической задачи достижения справедливого и разумного использования пресных вод, должны рассматриваться в качестве неотъемлемой части всего процесса управления водными ресурсами. Эффективная водохозяйственная политика, учитывающая изменяющиеся и увеличивающиеся требования растущего мирового населения, требует методологии, которая сможет согласовать конкурирующие интересы. Юридическая структура, поддерживаемая междисциплинарной экспертизой, является фундаментальным элементом данной деятельности.

Приложение 1

Женевская стратегия и система мониторинга выполнения обязательств по соглашениям о трансграничных водных ресурсах: элементы предполагаемой процедуры мониторинга

Введение

1. С целью оказания помощи государствам бассейна, совместно использующим общие трансграничные водные ресурсы, в согласовании режимов управления трансграничными водными ресурсами, данный документ предполагает стратегию и систему мониторинга выполнения обязательств. Элементы, установленные ниже, могут быть применены на международном, региональном, трансграничном и бассейновом уровнях, в контексте двусторонних или многосторонних инструментов. Документ также помогает совместным органам в соблюдении обязательств по соглашениям о трансграничных водных ресурсах.

2. Терминология, используемая в документе, основана в большей степени на терминологии, использованной в Конвенции ООН/ЕСЕ по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, март 1992 г.) и Протоколе по водным ресурсам и здравоохранению (Лондон, июнь 1999), чем на терминах, используемых в других соглашениях и договорах по трансграничным водным ресурсам и международным озерам. По техническим и административным причинам, примечания вынесены в отдельный документ.

1. Общие положения и подходы

Выполнение международных обязательств

3. Выполнение и соответствие обязательствам относится к деятельности государств, направленной на достижение целей и задач договорного режима (1). Соответствие договорным требованиям является неотъемлемой частью выполнения обязательств и касается поведения государства в отношении его выполнения требований, определенных договором. Система выполнения обязательств является системой правил и процедур соглашения, направленной на оценку, регулирование и обеспечение выполнения обязательств. Обычно она используется для выявления действий, не соответствующих требованиям, то есть когда государство не выполняет свои обязательства, включая неспособность проводить в жизнь нормы и стандарты, выполнять процедурные требования или организационные обязательства. Данная система может быть реализована посредством создания процедуры мониторинга выполнения обязательств.

Причины выполнения обязательств

4. Выполнение обязательств зависит от желания государства и его возможности выполнять конкретные договорные обязательства (2). Таким образом, система мониторинга выполнения обязательств должна предвосхищать возможные источники или причины невыполнения сторонами своих обязательств и разработать ответные меры,

которые смогут преодолеть подобное поведение (3). Причинами невыполнения обязательств могут быть неопределенность и нечеткость языка договора, ограничения возможности сторон выполнять свои обязательства, а также временные масштабы социальных, экономических и политических изменений, определенных в соглашениях (4).

Мониторинг выполнения обязательств по соглашениям о международных водотоках имеет большое значение

5. Выполнение требований соглашений по трансграничным водным ресурсам имеет большое значение для устойчивого интегрирования согласованного режима и мирного управления соответствующими трансграничными водными ресурсами. При более чем 500 международных соглашений, заключенных между прибрежными странами, мониторинг выполнения обязательств может обеспечить успешное будущее данных соглашений. Операционная процедура мониторинга выполнения обязательств может помочь в данном процессе.

Требования к процедурам мониторинга выполнения обязательств

6. Соглашения по трансграничным водным ресурсам не предусматривают процедуры мониторинга выполнения обязательств. В отличие от некоторых недавних глобальных экологических соглашений (5), большинство соглашений по трансграничным водным ресурсам не предусматривают мониторинга выполнения взятых обязательств. Единственная недавняя глобальная конвенция по трансграничным водным ресурсам, Конвенция ООН 1997 г. по ненавигационному использованию международных водотоков (еще не вступившая в силу), за исключением обязательного расследования фактов (6), не требует мониторинга выполнения обязательств. Государства поощряются разрабатывать процедуры мониторинга выполнения обязательств в рамках региональных рамочных соглашений (7), таких как Конвенция ООН/ЕСЕ по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992) (8). Страны должны разрабатывать подобные процедуры в рамках дополнительного Протокола 1999 г. по водным ресурсам и здравоохранению. Недавние региональные соглашения, непосредственно (9) и косвенно (10) затрагивающие трансграничные водные ресурсы, также предусматривают разработку процедур мониторинга выполнения обязательств.

Неюридические принудительные механизмы и деятельность совместных органов могут улучшить процесс мониторинга выполнения обязательств

7. Неюридические принудительные механизмы также могут способствовать выполнению обязательств. Мягкие юридические инструменты, такие как руководства, добровольные меры, цели и планы действий, могут обеспечить основу и механизмы для мониторинга выполнения обязательств (11). Совместные органы играют важную роль в процессе мониторинга выполнения обязательств, например посредством мониторинга планов действий, а также усилий государств по выполнению задач, норм и целей.

2. Стратегия выполнения обязательств

Основные принципы

8. Предполагаемая стратегия и система мониторинга выполнения обязательств основаны на следующих принципах:

а) Стороны согласны осуществлять мониторинг выполнения обязательств, взятых по соглашению (соглашениям) о трансграничных водных ресурсах посредством создания процедуры мониторинга выполнения обязательств. Данное обязательство государств может быть найдено в соглашении о трансграничных водных ресурсах, либо в последующих инструментах или механизмах, включая, например, решение Встречи сторон или деятельность совместных органов (12);

б) Процесс мониторинга выполнения обязательств должен быть основан на механизмах, разработанных для улучшения, совершенствования и обеспечения выполнения обязательств, а не на инструментах контроля выполнения и принуждения и традиционных юридических механизмах. С этой целью создаваемая система должна обращать основное внимание на позитивные меры и инициативы, направленные на помощь в выполнении обязательств;

с) Инструмент, реализующий процедуру мониторинга выполнения обязательств, должен, в идеале, быть юридически обязательным. Однако, рассматриваемые обязательства могут возникать и из неюридических обязательных инструментов, например, руководств, добровольных мер, целей и задач, а также касаться оценки предпринимаемых усилий, а не только достигнутых результатов (13);

д) Процедура мониторинга выполнения обязательств может быть улучшена следующими факторами:

разработка четких приоритетных правил, целей и задач;

разработка информационных систем выполнения обязательств;

вовлечение организационного механизма;

ответные меры по проблемам в выполнении обязательств – позитивные, дальновидные, неконфронтационные и неюридические, и кроме того, независимые от любого местного режима.

Основа стратегии

9. Большинство соглашений по трансграничным водным ресурсам, включая недавно принятую Конвенцию ООН по водотокам 1997 г., не предусматривает мониторинг выполнения обязательств. Однако, некоторые инструменты, такие как Протокол 1999 г. по водным ресурсам и здравоохранению Конвенции 1992 г. ООН/ЕСЕ по охране и использованию трансграничных водных ресурсов и международных озер, предусматривают разработку процедуры мониторинга выполнения обязательств (15). Очевидно, что стратегия мониторинга выполнения обязательств должна основываться на обязательстве сторон выполнять данную процедуру, согласованную с государствами.

Первый элемент стратегии: создание основы и системы мониторинга

10. Эффективное развитие стратегии мониторинга выполнения обязательств требует основы процесса, то есть четких обязательств, которые можно проверить (16). Согласованная основа и метод проверки, созданные на основе прозрачности и совместного участия, должны существовать до выполнения процедуры мониторинга выполне-

ния обязательств. Информационная система выполнения обязательств (то есть мониторинг, отчетность, рассмотрение, оценка) также должна быть согласована со сторонами (17).

Второй элемент стратегии: установление процедуры мониторинга выполнения обязательств

11. Процедура мониторинга выполнения обязательств должна быть сформулирована в рамках комплексной структуры мониторинга выполнения обязательств и может быть осуществлена через формальные или неофициальные механизмы. Некоторые из его элементов могут содержаться в режиме соглашения, например, обмен информацией, мониторинг стандартов или целей, международная поддержка национальных действий, международное сотрудничество, совместные и скоординированные международные действия, и т.д. Однако, только этих компонентов не достаточно для обеспечения эффективного механизма мониторинга выполнения обязательств.

Третий элемент стратегии: организационный механизм

12. Разработка формальных процедур мониторинга выполнения обязательств должна рассматриваться как основной элемент любой процедуры мониторинга выполнения обязательств. Необходимо создать организационный механизм, возможно в форме комитета мониторинга выполнения обязательств, чтобы обеспечить форум по мониторингу выполнения обязательств, без необходимости реализации механизмов решения споров. Процедура мониторинга также может служить открытым средством положительных мер поддержки, направленных на достижение выполнения обязательств, такие как техническое консультирование и помощь, разработка финансовых стимулирующих схем, а также обеспечить сбор и распространение информации по отчетности и мониторингу выполнения сторонами режима соглашения.

13. При существующем соглашении наиболее эффективным для сторон было бы организовать Встречу сторон и создать организационный механизм для определения процедуры мониторинга выполнения обязательств, применимый к режиму соглашения. В частности, Встреча сторон должна рассмотреть следующие вопросы: (18)

а) создание Комитета мониторинга выполнения обязательств для мониторинга выполнения сторонами их обязательств согласно соответствующей конвенции (19);

б) создание Технического комитета, ответственного за помощь в реализации процедуры мониторинга выполнения обязательств (то есть посредством установления научных стандартов, разработки вариантов лучшей существующей технологии (ВАТ), и т.д.);

с) определение структуры и функций Комитета мониторинга выполнения обязательств, Технического комитета и процедур мониторинга выполнения обязательств;

д) убеждение сторон в необходимости присоединения к Конвенции, принятие решения о том, что структура, функции и процедуры, определенные данной процедурой мониторинга выполнения обязательств, должны применяться для мониторинга выполнения обязательств согласно рассматриваемым или другим соответствующим инструментам;

е) принятие решение о том, что Комитет мониторинга выполнения обязательств, а также структура, функции и процедуры, установленные инструментом, должны быть доступны для мониторинга выполнения обязательств по будущим соответствующим соглашениям, в соответствии с терминологией данных инструментов и любых решений сторон.

Совершенствование процедуры мониторинга выполнения обязательств

14. В дополнение к вышеупомянутым основным требованиям, с целью улучшения выполнения обязательств, на Встрече сторон должны рассматриваться следующие вопросы:

a) организация регулярных встреч, по крайней мере ежегодно, либо делегируя соответствующие полномочия Комитету мониторинга выполнения обязательств;

b) подготовка списка возможных ситуаций, которые могут относиться к процедуре мониторинга выполнения обязательств; (20)

c) разработка положительных программ стимулирования с целью улучшения и достижения возможности выполнения обязательств, таких как передача технологий, усиление организационного потенциала и финансовое стимулирование;

d) развитие значимого и приемлемого участия общественности (включая неправительственные организации) в процессе мониторинга выполнения обязательств;

e) использование разработок в области телекоммуникаций и информационных технологий, с целью значительного улучшения процесса мониторинга выполнения обязательств;

f) поощрение Сторон в стремлении и развитии выполнения обязательств, творческая деятельность по достижению целей режимов соглашения, таких как финансовые меры вне международных границ и юрисдикции для эффективной помощи в снижении загрязнения; (21)

g) развитие ответных мер по деятельности мониторинга выполнения обязательств, которые должны быть неконфронтационными и неюридическими, то есть такими как консультации, установление фактов, исследовательские комиссии, посредничество, процедуры примирения и т.д.;

h) поощрение Сторон в рассмотрении инновационных национальных, субрегиональных и бассейновых мер, способствующих выполнению обязательств, таких как добровольные соглашения, объединенные управления мониторинга выполнения обязательств, инновационные межнациональные соглашения (то есть государственные промышленные соглашения) и т. д. (22).

От стратегии до системы

15. С целью реализации стратегии мониторинга выполнения обязательств, сформулированной выше, далее следует предложенная структура мониторинга выполнения обязательств, которая могла бы быть принята Сторонами к соглашению по трансграничным водным ресурсам. Данная структура может быть скорректирована в соответствии с конкретным режимом соглашения по трансграничным водным ресурсам.

3. Операционализация стратегии мониторинга - предложенная структура процедуры мониторинга выполнения обязательств

Мотивация создания процедуры мониторинга выполнения обязательств

16. В зависимости от принятой стратегии, инструмент, устанавливающий процедуру мониторинга выполнения обязательств, может принимать различные формы (например, Протокол, решение Встречи Сторон, и т.д. Последний механизм может иметь преимущества по сравнению с первым, будучи более легким для обсуждения, требующим меньшего количества времени для заключения и вступления в силу). В любом случае, в определении мотивации по документу Стороны должны:

- a) упомянуть цель обеспечения выполнения обязательств по соответствующему соглашению по трансграничным водным ресурсам;
- b) подчеркнуть важность поддержания интеграции созданных режимов;
- c) подчеркнуть выгоды от созданного процесса мониторинга выполнения обязательств в совершенствовании выполнения обязательств и поддержании интеграции согласованных международных режимов;
- d) признать, что процесс выполнения обязательств является коллективным обязательством Сторон, и обратить внимание на важность достижения консенсуса, установления доверия и развития климата доверия с целью совершенствования данного процесса;
- e) утвердить принцип общественного участия в процессе мониторинга выполнения обязательств;
- f) упомянуть положения соответствующих соглашений по трансграничным водным ресурсам; (23)
- g) упомянуть важность инструмента, создающего комитет по мониторингу выполнения обязательств по другим соглашениям о трансграничных водных ресурсах.

Процедура мониторинга выполнения обязательств: задачи

17. Задачи процедуры мониторинга выполнения обязательств включают поддержку, поощрение и обеспечение эффективного выполнения обязательств по соглашению по трансграничным водным ресурсам, предотвращая осложнения и конфронтации, на основе прозрачности, (24), что дает встрече Сторон право принимать решения, касающиеся проверки контроля выполнения обязательств.

Информационные системы мониторинга выполнения обязательств (отчетность, рассмотрение, оценка)

18. Стороны должны рассмотреть необходимость регулярной отчетности Сторон (25) перед Комитетом мониторинга выполнения обязательств, по следующим вопросам:

- a) юридические, регуляторные или другие меры, принятые Сторонами с целью обеспечения выполнения обязательств по режиму соглашения, а также решения и рекомендации, принятые в рамках данного процесса, включая, в частности, меры, принятые для предотвращения и наказания за нарушение данных положений;
- b) эффективность мер, упомянутых выше;
- c) проблемы, возникающие при выполнении соответствующих обязательств.

Состав Комитета мониторинга выполнения обязательств

19. Комитет мониторинга выполнения обязательств должен:

- a) состоять из ограниченного числа Сторон режима соглашения. В данных процедурах могут участвовать только Стороны, доказавшие положительное отношение к Соглашению, относительно которого предпринимаются процедуры выполнения обязательств. Если в результате действия данного параграфа количество членов Комитета уменьшится до количества ниже приемлемого уровня, Комитет должен обратиться с данным вопросом на встрече Сторон;
- b) избираться на определенные сроки для обеспечения непрерывности и регулярной смены персонала;
- c) избирать своего Председателя и Вице-председателя;
- d) регулярно собираться, если не решено иначе. Секретариат организует и обслуживает встречи Комитета.

Функции Комитета мониторинга выполнения обязательств

20. Комитет мониторинга выполнения обязательств должен:

- a) периодически контролировать выполнение Сторонами их обязательств по отчетности;
- b) рассматривать любую информацию, представленную в соответствии с данным инструментом с целью обеспечения конструктивного решения проблем;
- c) до рассмотрения предоставленной информации удостовериться, что качество данных, представленных Стороной, было оценено соответствующим техническим органом во время встречи Сторон или, где это приемлемо, экспертом, назначенным встречей Сторон; (26)
- d) готовить, по требованию встречи Сторон и на основе относящегося к делу опыта, приобретенного при выполнении своих функций, регулярные отчеты о выполнении конкретных обязательств по режиму договора. (27)

Параметры мониторинга выполнения обязательств

21. Встреча Сторон должна рассмотреть необходимость составления списка ситуаций, относящихся к мониторингу выполнения обязательств. (28)

Инициирование, доступ и прозрачность процесса мониторинга выполнения обязательств

22. Комитету мониторинга выполнения обязательств может быть представлено обращение:

- a) одной или более Стороной Конвенции, которая может иметь замечания относительно выполнения другой Стороной обязательств в рамках данного инструмента: обращение должно быть адресовано в письменной форме секретариату и сопровождаться подтверждающей информацией. Секретариат, в течение двух недель после получения обращения, должен послать копию обращения Стороне, относительно действия которой оно было подано. Любой ответ и информация должны быть представлены секретариату и вовлеченным Сторонам в течение трех месяцев или более длительного периода (в случае особых обстоятельств). Секретариат передает обращение и ответ, а

также подтверждающую и сопровождающую информацию Комитету, который должен рассмотреть вопрос, когда это станет возможным;

b) Стороной, которая приходит к заключению, что, несмотря на ее попытки, невозможно или будет невозможно полностью соблюдать свои обязательства по Конвенции. Такое обращение должно быть адресовано в письменной форме секретариату и объяснять, в частности, конкретные обстоятельства, которые Сторона считает причинами несоблюдения взятых ею обязательств. Секретариат передает заявление Комитету, который рассмотрит его, когда это станет возможным. (29)

c) Секретариатом, когда ему становится известно о возможном несоблюдении Стороной ее обязательств. В данном случае секретариат может запросить соответствующую Сторону предоставить необходимую информацию по рассматриваемому вопросу. Если ответа нет или вопрос не решен в течение трех месяцев или более длительного периода (в случае особых обстоятельств), секретариат выносит вопрос на рассмотрение Комитета.

Участие общественности

23. В вовлечении общественности в процедуру мониторинга выполнения обязательств (30) Стороны должны обратить внимание на следующие вопросы:

a) приемлемо ли рассмотрение Комитетом возможности участия общественности;

b) степень, в которой общественность должна участвовать в деятельности Комитета мониторинга выполнения обязательств;

c) степень, в которой общественность должна быть вовлечена в принятие решений по процедуре мониторинга выполнения обязательств;

d) каким образом будет определяться общественность для целей (a) и (c), упомянутым выше, принимая во внимание, что согласно Водной конвенции ООН/ЕСЕ и Протоколу о водных ресурсах и здравоохранении, общественность означает любое одно или более гражданское или юридическое лицо и, в соответствии с национальным законодательством или практикой, их ассоциации, организации и группы (31).

Сбор информации

24. Для поддержки выполнения своих функций, Комитет может:

a) запросить информацию по рассматриваемым вопросам, через секретариат;

b) осуществлять сбор информации на территории Стороны по приглашению заинтересованной Стороны;

c) рассматривать любую информацию, направленную секретариатом относительно выполнения обязательств по Конвенции.

Право участия

25. Сторона, относительно которой сделано обращение или заявка, должна иметь право участвовать в рассмотрении Комитетом данного обращения, однако она не может участвовать в подготовке и принятии Комитетом отчетов или рекомендаций.

Конфиденциальность

26. Комитет должен гарантировать конфиденциальность любой информации, предоставленной конфиденциально.

Отчет Комитета для встречи Сторон

27. Комитет должен отчитываться по крайней мере один раз в год о своей деятельности на встрече Сторон и предоставлять рекомендации, принимая во внимание обстоятельства рассматриваемых вопросов, относительно выполнения странами обязательств по Конвенции.

Меры по мониторингу выполнения обязательств

28. Стороны по взаимному согласованию во время встречи Сторон могут, после рассмотрения отчета и любых рекомендаций Комитета, принимать решения о мерах недискриминационного характера для обеспечения полного выполнения обязательств, включая меры по оказанию помощи в выполнении Стороной своих обязательств. Для принятия любого такого решения необходимо достижение консенсуса.

Урегулирование споров и процедура мониторинга выполнения обязательств

29. Применение процедуры мониторинга выполнения обязательств должно осуществляться без ущерба действию положений об урегулировании споров, содержащихся в соответствующих инструментах. Комитет мониторинга выполнения обязательств должен быть уведомлен о любом разбирательстве относительно урегулирования спора.

ПРИМЕЧАНИЯ

1) Повестка дня 21 века упоминает эффективное, полное и быстрое выполнение (Глава 39, параграф 8).

2) Выполнение обязательств – это сложный процесс, включающий и намерение, и возможности Государств... [кроме того] выбор стратегий должен быть направлен на намерение и возможности отдельных стран. E. Brown Weiss: Усиление национального выполнения международных экологических соглашений, экологической политики и законодательства, 27 (1997), 297.

3) J. Werksman, Разработка системы выполнения Рамочной Конвенции ООН по изменению климата, J. Cameron и др., Совершенствование выполнения международного экологического законодательства 92 (1996).

4) A. Chayes и A.H. Chayes, Новый суверенитет: выполнение международных соглашений 10 (1995). Werksman, в примечании 4 предлагает, что Государство может: 1) сопротивляться выполнению соглашения вообще; 2) сопротивляться ответным мерам по выполнению обязательств; 3) сопротивляться использованию таких систем после их создания.

5) См. Исследование по предотвращению и урегулированию споров в Международном законе по окружающей среде и Заключениях, UNEP/GC.20/INF/16 [Исследова-

ние UNEP]; также, R. Wolfrum, Средства обеспечения выполнения международного экологического законодательства, Курс Академии Гааги (1998), J. Cameron, и др., Совершенствование выполнения международного законодательства (1996) по окружающей среде; D.G. Vitor и др., Выполнение и эффективность международных обязательств (1998) по окружающей среде; Выполнение, согласование и эффективность, Пленарная Сессия, Протокол ASIL (1997) 50 L. Boisson de Charzournes, La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement: enjeux et defi, Revue générale de droit international public (1995) 37.

6) Конвенция о ненавигационном использовании международных водотоков. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, Май 1988. Статья 33

7) Декларация Министров окружающей среды региона Экономической Комиссии для Европы Организации Объединенных Наций. София, Болгария, 25 октября 1995.

8) Соглашение по защите и использованию трансграничных водотоков и международных озер. E/ECE/1267. Экономическая Комиссия для Европы Организации Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева. 1992. См. Мониторинг (Статья 4), Научные исследования (Статья 5), Обмен информацией (Статья 6), Двустороннее и многостороннее сотрудничество (Статья 9), Консультации (Статья 10), Совместный мониторинг и оценка (Статья 11), Общие научные исследования (Статья 12), Обмен информацией (Статья 13), Системы предупреждения и оповещения (Статья 14), Взаимопомощь (Статья 15), и Общественная информация (Статья 16).

9) Конвенция об охране Рейна (Роттердам, 22 января 1998). Международная Комиссия по охране Рейна (ICPR) уполномочена разрабатывать международные программы мониторинга, анализировать рейнские экосистемы, оценивать результаты и сотрудничать с научными учреждениями; См. Статьи 8, 10, 11, 14, 1998 Рейнской Конвенции.

10) Конвенция о доступе к информации, общественном участии в принятии решений и доступе к правосудию по экологическим вопросам. ECE/CEP/43, 1998. Организация Объединенных Наций, Экономическая Комиссия для Европы. Нью-Йорк и Женева. 1998.

11) E. Reh binder, Экологические соглашения - новый инструмент экологической политики, 27 Экологическая политика и законодательство (1997) 258; P. Szell, Режимы выполнения многосторонних экологических соглашений - доклад о достигнутых результатах, 27 Экологическая политика и законодательство (1997) 304.

12) Практика в области международного экологического права включает процедуры мониторинга выполнения обязательств, принятые согласно Монреальскому Протоколу о веществах, уничтожающих озоновый слой, 26 ILM (1987), 1523; Киотский протокол к Конвенции об изменении климата, 31 ILM (1998) 22; Базельская Конвенция о контроле трансграничного перемещения опасных отходов, 28 ILM (1989) 657; Конвенция о международной торговле по вымирающим видам (1973) 993 UNTS 243.

13) Различие здесь может быть найдено, например, в мониторинге совместного органа совместно с усилиями Государств по достижению целей качества воды.

14) Процедуры мониторинга выполнения обязательств сочетают элементы трех различных процессов: процессы, разработанные для разъяснения норм и стандартов, используемых в договоре; процессы, разработанные для дальнейшего развития данных норм и стандартов, и процессы, разработанные для разрешения проблем между Сторонами, Исследование UNEP, примечание 2, стр. 29 [цитата P.H. Sand].

15) Статьи 17 и 9 Конвенции 1992 об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер; Статья 15, Протокол 1999 о водных ресурсах и здравоохранении.

16) Обязательства, содержащиеся в рамочном соглашении, редко достаточно точны, чтобы обеспечить основание для проверки его выполнения. Таким образом, Стороны могут предпринять разработку более точно определенных обязательств.

17) Статьи 4, 6, 9 и 17 из Конвенции 1992 г. об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер и Статьи 7 (5), 7 (6), 16 из Протокола 1999 о водных ресурсах и здравоохранении обеспечивают основание для разработки положений об отчетности и выполнении обязательств, с целью создания процедуры мониторинга выполнения обязательств.

18) В соответствии с форматом, принятым согласно Конвенции по масштабному трансграничному загрязнению атмосферы, заключенному под эгидой ООН/ЕСЕ. См. Решение 1997/2 относительно Комитета реализации, его структуры и функций, а также процедуры мониторинга выполнения обязательств, Приложение III к Отчету Пятнадцатой сессии исполнительного органа.

19) Данный подход принят в 1998 г. Рейнской Комиссией; См. статьи 5-8.

20) См. ниже, параграф 3.5, подход, принятый по Монреальскому Протоколу.

21) См. Статья 1, *Accord entre la République Française et la Confédération Suisse sur la déphosphatation des eaux du lac Léman* (Берн, 20 ноября 1980 г.).

22) Reh binder, примечание 12, касается ряда инновационных вариантов, включая собственные обязательства и другие формы саморегулирования.

23) Например, Статьи 3, 4, 11, Конвенция 1992 об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер; статьи 7 и 15, Протокол 1999 о водных ресурсах и здравоохранении.

24) Подгруппа Базельской Конвенции заявила, что их режим выполнения обязательств должен быть превентивным, дальновидным, своевременным, простым, гибким, консультативным (то есть неконфронтационным, несудебным, необязательным и совместным), эффективным и прозрачным. Его основными функциями должны быть: (1) поддержка и оценка выполнения Сторонами своих обязательств; (2) помощь и оценка выполнения Базельской Конвенции, (3) помощь и оценка отчетности по статье 13 Базельской Конвенции, Исследование UNEP, стр. 34-35.

25) Система отчетности может преследовать различные цели, от оценки выполнения международных обязательств до определения того, приемлемы ли существующие правила для выполнения задач, установленных в рассматриваемом соглашении. Можно выделить два типа систем отчетности: (1) системы, которые просто требуют, чтобы государства сообщали запрашиваемую информацию и (2) системы, где предоставляемая информация используется как основание для дальнейшего обсуждения в рамках международной организации по эффективности мер, предпринятых Государствами с целью осуществления определенного юридического инструмента. Там же, стр. 21 [сноски опущены].

26) В рамках Конвенции об изменении климата был создан процесс мониторинга с целью обеспечения получения Конференцией Сторон точной, последовательной и необходимой информации от Сторон. Процесс мониторинга, согласовываемый с заинтересованной Стороной, проводится многосторонними командами. Он часто способствует большей ясности и прозрачности и устранению пробелов информации. Там же, стр. 23 [сноски опущены].

27) Компетентность Комитета выполнения в рамках Монреальского протокола включает рассмотрение обращений, информации и наблюдений относительно возможных нарушений, рассматриваемых с целью достижения мирного решения.

28) Гибкость не является и не должна являться признаком оценочной стадии в процессе невыполнения обязательств... G. Handl, Механизмы контроля выполнения и

Международные экологические обязательства, 5 Журнал Tulane международного и сравнительного права 1997, 29 в 44-45.

29) Комитет может рекомендовать ряд вариантов, таких как консультации, определенные меры по оказанию помощи в выполнении обязательств, данные для достижения согласия, и т. д.

30) Необходимо определить участие общественности в процессе выполнения обязательств. В случае Монреальского Протокола, отсутствие наблюдателей способствовало большей открытости как обращений, так и обсуждений Комитета. Исследование UNEP, стр. 32 [сноски опущены].

31) В Конвенции о доступе к информации, общественном участии в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды, статья 2 (4), Общественность означает одно или более физическое или юридическое лицо, и, в соответствии с национальным законодательством или практикой, их ассоциации, организации или группы. Статья 2 (5) также предусматривает определение понятия заинтересованной общественности.

П. Роджерс

Значение сотрудничества в разрешении споров по международным речным бассейнам

*Питер Роджерс - профессор отделения прикладных наук
Гарвардского университета*

В данной работе рассматривается понятие международного речного бассейна и делается вывод, что совместное использование речных бассейнов для всех крупных речных систем мира является скорее правилом, чем исключением. Развитие национальных государств, в котором реки играют роль официальных границ, линий прекращения огня или естественных оборонительных линий привело к разделу большинства речных бассейнов в мире. Более 200 речных бассейнов, составляющих более 50 % суши Земли, расположены на территории двух и более государств. Пока плотность населения была низка, водных ресурсов было достаточно и конфликтов можно было избежать. Рост населения и быстрое экономическое развитие в последние десятилетия привели к тому, что конфликты по поводу водопользования становятся все значительнее. Ожидается, что в ближайшем будущем такие конфликты усугубятся. В данном докладе рассматриваются работы, в которых предпринимались попытки анализа бассейновых конфликтов и выработки решений. Рассмотрены некоторые начальные игровые модели и даны предварительные заключения, основанные на различных игровых концепциях стабильности, применительно к бассейну Ганга-Брахмапутры. В конце работы изложены предложения о планировании результатов Парето-допустимости для международных бассейнов.

Более 200 речных бассейнов¹, составляющих более 50 % суши Земли, расположены на территории двух и более государств. Между странами было подписано более 280 договоров по вопросам водных ресурсов, что свидетельствует о серьезности проблем, возникающих в трансграничных бассейнах. Две трети данных соглашений были подписаны в Европе и Северной Америке, где впервые возникли водные проблемы. В остальной части мира широкомасштабное развитие водных ресурсов возникло только в последние несколько десятилетий. Под «развитием водных ресурсов» мы подразумеваем водозабор и часто хранение воды для обслуживания сельского хозяйства, промышленных предприятий, питьевого водоснабжения и других видов водопользования. Развитие водных ресурсов в наше время вызывается ростом населения и технологическими достижениями, такими как развитие гидроэнергетики и круглогодичного сельского хозяйства; здесь часто можно наблюдать многомиллиардные, часто героические национальные предприятия, такие как плотины Хувера и Асвана, а также орошение Северо-китайской долины. Осознание во всем мире глобального дефицита водных ресурсов по отношению к возникающим требованиям на воду для растущего населения является исторически новым явлением, поэтому сопровождающие данный процесс конфликты

¹ ООН насчитывает 214 трансграничных рек: 148 протекают по территории двух стран, 31 по территории трех стран, остальные 62 – по территории четырех и более стран. Данная цифра будет пересмотрена, учитывая новые государства бывшего Советского Союза.

только начали проявляться. Быстрый рост населения и экономическое развитие во многих районах мира оказывает серьезное воздействие на природные ресурсы в таком масштабе, что вода приобретает ценность и эмоциональную напряженность, что напоминает ситуацию с бензином.

Проблема международных речных бассейнов и необходимость быстрого создания механизмов разрешения конфликтов до их глубокого укоренения также является частью текущих интересов в области глобальных экологических вопросов. Большая часть данных конфликтов имеет транснациональный характер, однако причастность к трансграничным водным конфликтам, более ощутимым и более близким, лучше осознаются отдельными участниками, чем причастность к проблеме исчезновения озонового слоя. В отличие от озонового слоя, водные проблемы также часто представляют соседнюю страну или народ в качестве соперника, что усиливает эмоциональную напряженность, объединяет водные вопросы с другими историческими противостояниями и способствует агрессивному настроению, ассоциируемому с ситуациями, в которых выигрывая в одном, проигрываешь в другом. Рост интереса к трансграничным рекам отразился в том, что целый выпуск журнала «Water International» за декабрь 1990 г. был посвящен международным водным конфликтам.

Некоторые из крупнейших рек находятся на территории нескольких государств со своими собственными дренажными бассейнами, например, Дунай (14 стран), Нигер (10), Конго (9), Нил (9), Рейн (8), Замбези (8), Амазонка, Меконг (6), Брахмапутра (4) и Ганг (4).

Некоторые из крупных международных водных конфликтов происходят на Ближнем Востоке, где реки обычно значительно меньше и где регион хронически испытывает дефицит воды. Управление водными ресурсами в Иордании представляет собой многолетнюю и растущую проблему между Ливаном, Иорданией, Сирией и Израилем. Деятельность Турции и Сирии на р. Евфрат является источником трений между обеими странами и расположенным ниже Ираком. Совместное использование Нила Египтом и Суданом происходило в сравнительно дружеской атмосфере, которая сейчас нарушается Эфиопией и остальными шестью странами верхнего течения реки (на чьей территории формируется основной объем стока), которые в настоящее время требуют права водопользования для собственных нужд. При поддержке Всемирного банка Индия и Пакистан разрешили серьезный конфликт по поводу использования Инда, который возник после отделения в 1947 г., причем более-менее удовлетворительное соглашение между двумя странами не было подписано до 1960 г. Индия и Бангладеш еще не разрешили спор, начавшийся в 1975 г., относительно водозабора Фараккским сооружением в Индии на р. Ганг, а также кооперативного увеличения водоснабжения в засушливые периоды в данной муссонной зоне. Паводки в Бангладеше в 1987 и 1988 гг. опять подняли вопрос бассейнового управления многоводьем между этими двумя странами. Уже возникли или только возникают проблемы на реках Амазонка, Нигер, Сенегал и Замбези.

Далее, вода часто пересекает границы под землей и сейчас возникают проблемы относительно использования Северо-восточного Африканского подземного бассейна - Ливией, Египтом, Чадом и Суданом; бассейна Северной Сахары - Алжиром, Тунисом и Ливией; подземных бассейнов Чада - Чадом, Нигером, Суданом, Нигерией и Камеруном; подпитывающих подземных бассейнов нижнего течения Рейна - Данией, Нидерландами и Германией; подземных бассейнов вдоль южных границ США - США и Мексикой. Большая часть работ по трансграничным речным бассейнам не уделяет достаточного внимания данному важному вопросу.

Причины конфликта: распространяющееся однонаправленное внешнее воздействие

Внешнее воздействие происходит при деятельности некоторого хозяйственного объекта, которая оказывает непосредственное влияние на благосостояние или продуктивность какого-либо другого хозяйственного объекта. Когда средство осуществления данного внешнего эффекта или внешнего воздействия является физическим, данное средство является ресурсом общего владения.

Применяя данное определение к трансграничным рекам, Ле Марканд говорит, что «трансграничная река является ресурсом общего владения, совместно используемым странами бассейна». Вода, используемая в речных бассейнах, обычно оказывает как позитивное, так и негативное внешнее воздействие, действуя обычно в одном направлении – ниже по течению. Страна, расположенная выше по течению, воздействует на количество и качество воды, поступающей в страну, расположенную ниже по течению, посредством водозабора или загрязнения, а страна, расположенная ниже, не может исправить допущенное, так как не имеет доступа к воде до тех пор, пока она не покинет вышерасположенную страну. Так как вода является универсальным растворителем и крупным геоморфологическим транспортным механизмом, внешнее воздействие оказывается не только намеренным водопользованием, но также и другой природной и человеческой деятельностью, осуществляемой выше по течению, такой как интенсификация сельского или лесного хозяйства. Данное однонаправленное свойство водопользования означает, что разрешение бассейновых конфликтов посредством взаимного контроля внешних воздействий на обоюдной основе обычно невозможно. Партнеры, расположенные ниже по течению, часто должны уравнивать асимметричные водные взаимоотношения путем использования или обмена ресурсами вне водной сферы, например, посредством экономической или военной силы, в направлении верховьев.

В таблице 1 приводится список основных последствий водопотребления или водопользования выше по течению для ниже расположенных стран. Обратите внимание, что, несмотря на то, что реки текут только в одном направлении, только та деятельность в верховьях может производить внешнее воздействие, которое оказывает позитивное или негативное влияние на ниже расположенных пользователей. Традиционные виды водопользования – это гидроэнергетика для пикового и базового производства гидроэнергии, водозабор для ирригации, промышленного и коммунального водоснабжения, а также поддержание стока для навигации. Дополнительные виды водопользования включают адекватное растворение сточных вод, общее экологическое значение, аккумуляцию воды для контроля паводков и рекреации и восполнение грунтовых вод. В таблице также перечисляются некоторые неводные виды водопользования, которые вызывают внешнее воздействие. Сюда обычно относится изменение использования земельных ресурсов, вызванное сельским и лесным хозяйством, животноводством, наполнением водно-болотных угодий, развитием урбанизации и субурбанизации. Существуют однако и естественные процессы, которые вызывают последствия ниже по течению и которые ошибочно считают внешним воздействием. Крупные и мелкие оползни, вызываемые иногда землетрясениями в горной местности, такой как Гималаи, вызывают крупные наносы в реках, что приводит к накоплению дренажного стока и паводкам, а также наносит ущерб плодородию ниже по течению. Естественные отложения солей и тяжелых металлов отравляют подземные и поверхностные воды, протекающие через них. Селеновый ущерб, вызываемый дренажными водными ресурсами, достигающими Кестертонского заповедника в Калифорнии и увеличивающееся засоление реки Колорадо являются примерами внешнего воздействия, оказываемого совместно человеком и природой.

Таблица 1

Воздействие водопользования выше по течению для ниже расположенных стран

Виды водопользования	Последствия ниже по течению
Прямое использование	
Гидроэнергетика - базовая нагрузка - максимальная нагрузка	способствует регулированию реки (+) создает дополнительные максимальные нагрузки (-)
Ирригационный водозабор	забирает воду из реки (-)
Контроль паводков	обеспечивает защиту от паводков ниже по течению (+)
Коммунальное хозяйство и промышленность	забирает воду из реки (-)
Очистка сточных вод	привносит в реку загрязнение (-)
Навигация	оставляет воду в реке (+)
Рекреация	аккумулирует воду вне реки (-)
Охрана окружающей среды	поддерживает низкий сток в реке (+)
Развитие грунтовых вод	снижает объем грунтовых вод (-) снижает речной сток (-)
Непрямое использование	
Сельское хозяйство	увеличивает количество наносов и сельскохозяйственных химикатов (-)
Лесное хозяйство	увеличивает количество наносов и сельскохозяйственных химикатов, увеличивает сток (-)
Животноводство	увеличивает количество наносов и питательных веществ (-)
Наполнение водно-болотных угодий	снижает потенциальную емкость экологической системы, увеличивает паводки (-)
Развитие городов	вызывает паводки, привносит загрязнение (-)
Месторождения ископаемых	привносит химикаты в поверхностные и грунтовые воды (-)

Юридическая основа совместного использования водных ресурсов на трансграничных водных бассейнах

Разрешение водных конфликтов осложняется тем фактом, что отсутствует международная юридическая структура по управлению использованием и развитием трансграничных рек странами бассейна. По утверждению Кирмани, существует по крайней мере, четыре крупных юридических доктрины совместного использования водных ресурсов трансграничных речных бассейнов. Первая состоит в абсолютном суверенитете на водные ресурсы, протекающие в границах государства. Это означает, что другие страны бассейна не имеют никакого права ограничивать использование государством ресурсов реки в пределах ее границ. Очевидно, такая доктрина предпочитается странами верховьев. Вторая теория состоит в том, что река принадлежит всем странам бассейна: это в интересах стран низовьев, так как подразумевает равные права на ресурсы реки как для низовьев, так и для верховьев. Третий подход может быть назван подходом оптимального развития речного бассейна. Данная теория наиболее привлекательна для технических водохозяйственных планировщиков, так как она позволяет им считать

бассейн единой гидрологической единицей и соответственно проводить планирование. Четвертый подход – подход разумного участия или справедливого использования – выражает уважение к суверенному праву государства в границах его территории, однако ограничивает водопользование для обеспечения разумного использования и другими странами бассейна. Слова, описывающие данную теорию, звучат так обнадеживающе и разумно, что обычно предпочитают неучастствующими третьими сторонами. Однако, в зависимости от степени причастности, данная теория менее привлекательна для верховьев, чем для низовьев.

Еще одна доктрина, которая широко применялась в западных штатах США, также применялась и для трансграничных речных бассейнов – это доктрина приоритетности. Согласно данной доктрине, права на воду принадлежат первому по времени пользователю: «Первый по времени – первый по праву». В то время, как данная доктрина не развивается специально для трансграничных речных бассейнов, она содержится в большинстве определений «справедливого использования», где дается ссылка на определение «прошлого использования водных ресурсов». Оно также часто явно используется более развитыми и сильными странами в бассейне для отрицания нового водопользования других стран бассейна на том основании, что они повлияют на существующий водозабор или водопользование.

Дополнительно к частным усилиям, например, Института международного права и Международной правовой ассоциации, с 1971 г. Международная правовая комиссия ООН (МПК) пыталась выработать систему правил по совместному использованию трансграничных водных ресурсов для целей, отличных от навигации. В 1990 г., после ряда лет работы над определениями, члены МПК послали проект своего отчета о Законе по ненавигационному использованию международных водотоков Генеральному секретарю ООН для комментирования странами-членами до 1 января 1993 г. Ожидается, что проект будет рассмотрен и принят Генеральной Ассамблеей в течение 1993 г.

Однако, в правовой ситуации наблюдаются также и некоторые позитивные достижения. Доклады Капонеры и Хейтона указывают на значительное согласие относительно ряда важных доктринальных вопросов. Они считают, что принципы (1) «приоритетного консультирования», (2) «предотвращения серьезного ущерба», (3) «справедливого пропорционального распределения», (4) «отсутствия дискриминации и исключения» и (5) «обеспечения разрешения споров» широко используются в водных соглашениях, несмотря на отсутствие «системы законов». Данные принципы включены в Хельсинские правила, сформулированные Международной правовой комиссией в 1966 г. Центральной частью Хельсинских правил, состоящих из 37 статей, является статья 5, определяющая факторы, относящиеся к разумному и справедливому использованию, которые очень похожи на статью 6 временно принятого текста МПК из 32 статей.

Всемирный банк принял политику финансирования проектов трансграничных водных ресурсов - Операционную директиву 7.50. Директива основывается на двух основных принципах: «непричинения ущерба ниже расположенным пользователям» и «справедливого распределения между всеми странами бассейна». Несмотря на то, что политика Всемирного банка поощряет тип поведения стран бассейна, который МПК пытается превратить в закон, Операционная директива 7.50 требует корректировки, так как она совершенно игнорирует важный вопрос транснациональных грунтовых вод. Прочитав статью Эль-Хинди, можно оценить всю серьезность, с которой ситуация с транснациональными грунтовыми водами рассматривается странами бассейна.

Проект договора Белладжио по трансграничным грунтовым водам специально рассматривает данный вопрос. Договор стал результатом проекта, инициированного и выполненного группой специалистов по многим дисциплинам с намерением улучшить существующее международное право по данному вопросу. Проект договора Белладжио

основывается на трех основных концепциях: (1) зонирования районов водозабора грунтовых вод, вызывающих спор, а не обеспечение порядка всей пограничной территории; (2) разрешения отдельным странам управлять своими собственными зонами, возложив ответственность за контроль на уже существующую международную организацию (например, Международную совместную комиссию между Канадой и США); и (3) сохранения суверенитета стран путем полного одобрения действий, предложенных совместной комиссией. «Основной целью является достижение совместного, оптимального использования и предотвращение или разрешение споров по совместно используемым грунтовым водам во время постоянно увеличивающегося напряжения вокруг данного бесценного ресурса».

Экономическая основа совместного использования водных ресурсов международных речных бассейнов

Экономисты много говорили о проблемах водораспределения в речных бассейнах, однако они часто указывают на ограничения своего анализа при наличии внешнего воздействия. Общие экономические рекомендации по внешним факторам состоят в их «интернализации». Сам речной бассейн является идеальной единицей анализа для достижения данной цели. Вполне разумно предположить, что большую часть внешних факторов можно охватить, анализируя речной бассейн как единое целое. Поэтому концепции интегрированного бассейнового планирования и создания бассейновых комиссий для реализации и планирования также популярны в литературе по экономике и планированию.

Однако другим вопросом является распределение внешних факторов между несколькими странами бассейна. Это верно, потому что международный речной бассейн является именно международным и его планирование и развитие как единого целого невозможно без согласия всех стран бассейна. Существует несколько примеров подобных попыток, основной из которых – бассейн реки Колумбии, совместно управляемый Канадой и США, который привел к разным результатам.

Если невозможно физически сгладить внешние факторы между странами, что же можно сделать? Экономическая литература содержит большое количество предложений по налогообложению внешних факторов, так что отдельные лица и группы, использующие их, будут в своих расчетах распределять расходы на других людей. В США Фондом охраны окружающей среды и Институтом водных ресурсов предлагаются на обсуждение налоги и выплаты - как способ решения проблем трансграничного загрязнения атмосферы. Однако данный подход требует сильных наднациональных организаций для определения и сбора налогов и сейчас не существует подобных организаций для контроля трансграничного внешнего воздействия в международных речных бассейнах.

Парето-допустимость

Многообещающий практический подход по решению проблем внешнего воздействия в бассейновом планировании, называемый «Экологический анализ Парето» впервые был сформулирован Дорфманом и Джакоби. Они применили анализ Парето для рассмотрения конфликтов между верховьями и низовьями в управлении качеством воды; их пример рассматривал ситуацию внутри одной страны, однако конфликт интересов был идентичным конфликтам, возникающим во многих трансграничных бассейнах. Парето-допустимость возникает как условие, которого должен придерживаться план

развития водных ресурсов для бассейна, чтобы отвечать нуждам стран бассейна и целям «разумности» и «справедливости».

$Nbi(x)$ обозначает чистую прибыль, накапливаемую страной i , если принят план распределения ресурсов x и предполагается, что каждая страна стремится максимизировать свою чистую прибыль. Затем любое распределение x , приводящее к равной чистой прибыли для некоторых стран и большей чистой прибыли для других стран, при сравнении распределения ресурсов y , будет более предпочтителен для стран в целом, чем y . Выражаясь математически, $Nbi(x) \geq Nbi(y)$ для всех стран i предполагает, что x более предпочтителен, чем y , если неравенство строгое. План распределения ресурсов x является Парето-приемлемым, если нет плана распределения y , более предпочтительного, чем x в значении, описанном выше.

Формально распределение Парето-приемлемости является любым допустимым распределением x , и нет достижимого распределения y , при котором $Nbi(x) = Nbi(y)$ для всех заинтересованных групп i при строгом неравенстве для некоторого i .

Дорфман и Джакоби искали непринудительную стратегию для бассейнового управленческого органа, который будет убеждать своих членов согласиться с общим решением. Комиссия могла бы иметь право реализовать глобальное оптимальное решение (максимальная выгода для всей системы при игнорировании государственных границ), если по данному вопросу соглашения достигнуто не будет. Основным предположением является то, что загрязняющие пользователи верховьев и пользователи низовьев согласятся с разумностью стратегии Парето-допустимости, причем без чрезмерного принуждения. Однако если они не смогут придти к соглашению, бассейновая комиссия будет иметь право реализовать план максимальной выгоды для бассейна в целом. В контексте международного речного бассейна данный подход имеет достаточно преимуществ, чтобы его рекомендовать. Он может применяться там, где отдельные страны не могут уступить часть суверенитета, как требует от них глобальное оптимальное решение, а скорее склонны к поиску «разумного» решения. Однако, концентрация достаточной власти в руках международного или двустороннего органа по навязыванию подобного выбора является очень трудным политическим требованием, которое в настоящее время вряд ли может быть выполнено.

Сверхсправедливость

Под общей рубрикой теории принятия решений могут быть обсуждены другие подходы к анализу бассейновых конфликтов. При увеличении внимания к «разумному и справедливому использованию» в юридических подходах к трансграничным речным бассейнам необходимо разработать операционные концепции справедливости и разумности. В экономике недавно много внимания уделялось созданию теорий «справедливости», при ослаблении увлечения идеей эффективности распределения ресурсов. Баумол дает четкое описание этого нового направления в своей книге «Сверхсправедливость».

Сверхсправедливость базируется на критерии совершенствования Парето, описанном выше и концепции «справедливого деления»². Баумол определяет сверхсправедливость следующим образом:

«Распределение называется (нестрогим) сверхсправедливым, если каждый класс участников предпочитает свою собственную долю доле, полученной другой группой, то есть если ни один участник не завидует другому».

Его аргументы по данному определению с уточнением понятия «зависти»:

«Предполагается, что распределение ресурсов n вызывает зависть лица 2 относительно доли, полученной лицом 1, если лицо 2 хотело бы получить долю ресурсов, полученную лицом 1 при данном распределении, больше, чем долю ресурсов, выделенную лицу 2».

Приводя вопрос равного распределения между двумя лицами к лицам m , Баумол концентрируется на распределении остатка, (y^*-y) между оставшимися $m-1$ участниками, когда лицо i получает y , где y^* является общим количеством распределяемых ресурсов. Его анализ основывается на рассмотрении двух экстремальных случаев: первый, когда весь остаток получает одно лицо (случай, который с наибольшей вероятностью вызовет зависть лица i) и второй, когда остаток делится поровну между оставшимися лицами $m-1$ (где наименее вероятно зависть i к другому лицу).

Баумол демонстрирует, что если функции полезности непрерывные и квазивогнутые, всегда существует, как минимум, одно оптимальное решение Парето, которое является суперсправедливым. Пока это совпадает с использованием анализа Парето Дорфманом. Однако Баумол продолжает показывать, что суперсправедливое распределение может, тем не менее, быть строго Парето, ниже альтернативного распределения, которое каждый посчитает несправедливым. Это может произойти в случае участия двух лиц, когда игрок 1 удовлетворен своей долей на некоторой суперсправедливой точке Q меньше, чем оптимальная точка N Парето, однако он еще менее удовлетворен долей игрока 2 в точке Q . Он не испытывает зависти к лицу 2 в точке Q . Подобное стратегическое поведение является предметом игровой теории, однако в качестве переговорной и арбитражной стратегии, и суперсправедливость может использоваться при модификации более условных подходов Парето-допустимости при распределении расходов и прибыли³.

Теория игр

Теория игр, которая рассматривает ситуации от «чистого» конфликта до «чистого» сотрудничества, была с энтузиазмом воспринята во время ее первого появления на экономической сцене в 1944 г. Однако она не привела непосредственно к выработке норм для принятия решений по конфликтам, подобным возникающим в международных речных бассейнах. В результате поле все больше зависело от подходов, ориентированных на процесс, таких как Альтернативное разрешение споров (ADR) или Процессы международных переговоров (PIN). Оба подхода направлены на достижение сторонами согласованного решения, допуская, что по каждому конфликту можно найти решение и что он может быть найден путем юридического использования ряда прове-

² Это старая детская игра справедливого дележа торта: один режет торт на две части, другой делает выбор.

³ Дорфман предполагал, что сравнение уравнения Нэша и суперсправедливости может быть приемлемым для подобного рода проблем. Решение Нэша, в терминах стратегий, не является выигрышным и определяется как вектор стратегий в некооперативной игре, так что ни один игрок не может улучшить свою долю, при условии, что другие придерживаются своего выбора. Это представляет собой минимаксное решение для игры между двумя игроками с нулевой суммой.

ренных временем стратегий переговоров (взаимной победы, получения согласия и т. д.), при управлении третьей стороной.

Несмотря на недостаточный успех подхода на ранней стадии, сторонники теории игр рассматривали ряд подходов, которые потенциально очень полезны в случае совместно используемых трансграничных водных ресурсов. В частности, существует ряд недавних работ, которые используют некоторые из положений теории игр в решении практической проблемы распределения прибыли и расходов между конфликтующими сторонами в речных бассейнах. Все эти подходы основываются на анализе центральной части кооперативной игры при участии n участников.

Развитие и анализ коалиций является центральным звеном теории игр. Для анализа структуры коалиции в игре, необходимо оценить в едином цифровом выражении стоимость игры для каждой из коалиций, которые могут сформироваться. Данное выражение называется характеристичной функцией, которая обозначается буквой v и определяет максимальную стоимость игры, которую коалиция может гарантировать для себя, если эта коалиция сформируется в ходе игры. Перечисляется стоимость игры для всех возможных коалиций. В любой игре с участием n игроков существует потенциально $2^n - 1$ коалиции. Игры по распределению водных ресурсов трансграничных рек называются существенными играми, так как существует выгода для сотрудничества между игроками. Чтобы найти «решение» кооперативной игры, необходимо установить дополнительные требования по стоимостям характеристичной функции. В частности, мы можем разрешить членам коалиций делать побочные платежи друг другу; несмотря на то, что часто и ошибочно такие платежи называются бюрократами «взятками», данные балансирующие сторонние компенсации почти всегда играют позитивную роль в поддержке сотрудничества. Принимая во внимание подобные сторонние платежи каждому члену коалиции, можно достичь выигрыша для каждого члена коалиции; данные платежи называются обязательствами и должны удовлетворять некоторым логическим и разумным условиям. Три условия, которые наиболее часто устанавливаются, состоят в достижимости, Парето-допустимости и индивидуальной рациональности.

Обязательства для участника n игры v в форме характеристичной функции является вектором выигрышей $(p_1 \dots p_n)$, который удовлетворяет следующим двум условиям:

$$p_i \geq v(i), \text{ где } i = 1, 2, \dots, n \quad (1)$$

$$(p_1 + p_2 + \dots + p_n) = v(1, 2, \dots, n) \quad (2)$$

Первое условие представляет собой индивидуальную рациональность и требует, чтобы любой приемлемый вектор выигрышей не давал ни одному игроку меньше, чем данный игрок может получить сам $v(i)$. Второе условие соответствует Парето-приемлемости, а также достижимости, когда строгое уравнение заменяется меньшим или равным знаком.

Концепция решения центрального компонента игры базируется на идее, что существует ряд обязательств, которые ни одной коалиции не оставляют возможности улучшить выигрыши для своих членов. Центральным компонентом игры из n участников, в форме характеристичной функции $v(S)$, является ряд обязательств, которые ни одно другое обязательство не превосходит. Вектор выигрышей $(p_1 \dots p_n)$ принадлежит центральному компоненту $v(S)$, если и только если:

$$\sum_{i \in S} p_i \geq v(S) \text{ для всех } S \subset N \quad (3)$$

$$\sum_{i \in N} p_i = v(N) \quad (4)$$

Условие (3), применяемое к $S = (i)$, подразумевает индивидуальную рациональность. Для любого соответствующего подмножества коалиций S условие (3) утверждает, что ни один вектор выигрышей в центральном компоненте игры не должен сделать общий выигрыш каждой коалиции меньше, чем общий выигрыш, который каждая коалиция может получить сама. Сформулировав по-другому - ни одна коалиция не примет вектор выигрышей, который дает меньше, чем то, что коалиция может получить сама. В данных случаях, условие (3) сейчас включает в себе смысл индивидуальной и групповой рациональности.

Условие (4) является Парето-допустимостью. Грубо говоря, центральным компонентом игры из n участников в форме характеристичной функции является комплекс векторов выигрышей, которые ни одна коалиция не имеет ни желания, ни средств изменить. Концепция центрального компонента используется в качестве основы для принятия решения по стабильности различных векторов выигрышей и, следовательно, коалиционных структур.

Сейчас очевидна центральная роль, которую играет Парето-допустимость в аналитических подходах, предлагаемых для рекомендации «решений» по видам проблем, которые возникают при водodelении в трансграничных водных бассейнах.

Политическая основа совместного использования водных ресурсов международных речных бассейнов

Так называемая «королева наук» - политическая наука - хороша в наблюдении, но плоха в тестируемой теории прогнозирования. Понятно, что решения по трансграничным речным бассейнам имеют политический характер и могут адекватно рассматриваться только в политических терминах. Проблема состоит в том, чтобы создать основу для политических рекомендаций и действий, исходя из политической науки. Политические требования контрастируют с экономическими требованиями в трех аспектах.

1. Они оценивают желательность политики или инвестирования на основе их ценности, позитивной или негативной, по большому количеству подгрупп с различной степенью заинтересованности в рассматриваемом вопросе.

2. Они основываются не только на упрощении количественного экономического измерения денег, а во многом зависят от аспектов без денежного выражения.

3. Данные требования достигаются отдельно от экономических задач, при помощи различного персонала и ритуалов: найм в политической сфере имеет особую историю и допуск в нее дает большие полномочия.

Используемые прогностические модели намного более дифференцированы и менее точны, чем те, которые используются юристами и намного менее количественны, чем те, которые используются экономистами. Политические модели «бюрократической и исполнительной политики», «свиного барреля» и «заинтересованных лиц» стремятся быть более описательными и уникальными, чем аналогичные модели в других науках. Политологическая литература по формированию коалиций наиболее близка аналитическим аспектам вышеупомянутой теории игр.

Важной работой о политических основах совместного использования трансграничных рек является книга Ле Марканда «Международные реки: политика сотрудничества». В книге обсуждаются аспекты внешней и внутренней политики в принятии решений по разрешению бассейновых споров. Написанная в 1977, книга относит вопросы трансграничных рек к «среднему уровню задач», касающемуся удовлетворения внутренних социально-экономических требований, а не к «центральной задаче» относительно территориальной интеграции страны или самосохранения. К 1991 г. для многих стран будет поставлен на карту национальный суверенитет; некоторые страны на Ближнем востоке смогут заявить, что национальное выживание находится в опасности, когда затрагиваются водные вопросы.

Ле Марканд предлагал следующие пять аспектов внешней политики в качестве наиболее влиятельных определяющих факторов позиции страны по трансграничным рекам:

Имидж. Озабоченность относительно национального имиджа может быть одним из наиболее важных факторов в принятии решений по вопросам трансграничных водных ресурсов, особенно когда данные вопросы рассматриваются в рамках задач среднего уровня. Решение США построить опресняющий завод в нижнем течении р. Колорадо могло быть принято в большой степени под влиянием опасения приобрести негативный имидж большой и сильной страны, преследующей свои национальные интересы и пренебрегающей последствиями для своего более бедного соседа.

Международное право. Как уже обсуждалось выше, международное право не предоставляет действенных стимулов для обеспечения надлежащего поведения. Однако существует широко принятый консенсус по системе принципов, которых, в зависимости от значения, придаваемого национальному имиджу, страна может придерживаться или не придерживаться. Следовательно, развитие и ненавязывание международных правовых принципов могут быть важными факторами для обеспечения возможности вступления стран в переговоры.

Взаимосвязь. Связь бассейновых соглашений с другими двусторонними и многосторонними вопросами является одним из способов, при помощи которых страны могли бы получать уступки со стороны своих соседей. Взаимосвязь используется, в определенной степени, во всех крупных бассейновых переговорах, рассматриваемых в литературе.

Взаимодействие. Желание достижения взаимных обязательств часто может иметь наиболее причудливые проявления в переговорах по спорам относительно трансграничных бассейнов. Ле Марканд указывает на случай в Швейцарии, страны без выходов к морю, которая настаивает, чтобы договора, управляющие охраной трансграничных рек против загрязнения, включали вопросы загрязнения прибрежных зон. Данное требование не является нерациональным, так как оно направлено на обеспечение того, чтобы Нидерланды, получающие выгоду от соглашения Швейцарии по сбросам в Рейн, не могли сбрасывать свои необработанные отходы в океан.

Суверенитет. Суверенитет является основным камнем преткновения в решении споров о трансграничных водных ресурсах. Если существует выбор, страны предпочитают независимые действия международному сотрудничеству из-за общей потери суверенитета и независимости, а также потери контроля над внутренними ресурсами в результате коллективных или двусторонних ограничений.

Ле Марканд также выделяет три фактора, оказывающих воздействие на формулирование внутренней политики относительно вопросов трансграничных рек:

Бюрократическое формирование политики. Он утверждает, что большинство вопросов по трансграничным рекам остаются на рассмотрение бюрократов в министерстве, занимающемся внешними вопросами. В свою очередь, это министерство полага-

ется на бюрократов в технических министерствах водных и других ресурсов, которые часто имеют свои собственные интересы по конкретному проекту или комплексу проектов, при поддержке заинтересованных групп. Когда затем бюрократы из министерства иностранных дел работают с представителями других стран бассейна, переговоры могут затягиваться на годы и наиболее вероятно приведут к соглашениям «наименьшего общего знаменателя».

Формирование исполнительной политики. Когда президент или премьер-министр проявляет активную заинтересованность результатами работ по вопросу трансграничных рек, обычно можно обмануть сопротивляющихся бюрократов и быстро найти решение. Ле Марканд упоминает случай, когда Президент Мексики Эсчеверия смог оказать давление на Президента США Никсона и вынудить его принять решение по проблеме засоления нижнего течения Колорадо. Текущая роль, которую играет Президент Турции Озал, может дать его «трубке мира» больше шансов быть реализованной, чем если бы вопросы решались через обычные политические каналы на Ближнем Востоке.

Формирование неисполнительной политики. Сюда обычно относится распределительная политика «свиного барреля» и создания коалиций, которая чаще всего упоминалась в отношении внутренней водной политики США. Сюда также относится регуляторная политика управления окружающей средой, которая устанавливает основные правила, по которым сейчас осуществляется руководство внутренней водной политикой. Редистрибутивная политика также может использоваться центральными правительствами, пытающимися использовать международные соглашения по водным ресурсам как способ восстановления контроля над региональным водопользованием с целью перенаправления его на другие социальные задачи.

Наиболее важной политической основой совместного использования водных ресурсов является «климат для соглашения». Ле Марканд упоминает несколько авторов, проникших в суть данного аспекта. Предполагаются следующие условия как благоприятные для успешных международных соглашений по водным ресурсам:

1. страны с одинаковым техническим пониманием проблемы;
2. одинаковые вкусы в потреблении товаров и услуг;
3. в отношении вопросов качества воды, использование одинаковых технологий промышленного производства;
4. существование обширной сети транснациональных и трансправительственных контактов между странами;
5. участие небольшого количества государств;
6. желание одной большой страны достичь соглашения;
7. необходимое развитие одной страной товара или услуги для своего собственного использования, выгоду от которого могут получить другие страны.

Внутренняя и международная политика остается наиболее важным аспектом развития международных речных бассейнов и должна рассматриваться при любом анализе.

Случай бассейна Ганга-Брахмапутры

Конфликт по поводу развития речной системы Ганга-Брахмапутры, которым совместно владеют Индия, Непал и Бангладеш, ведет начало от разделения в 1947 г. индийского субконтинента на Индию и Пакистан (на рис. 1 показана карта бассейна). В более ранний период британского правления данное развитие не вызывало больших проблем, так как единая большая нация Индии могла «интернализировать внешние факторы». Однако после разделения возникла проблема речной транспортировки в ин-

дийский штат Ассам, который был полностью отрезан от остальной территории Индии территорией Восточного Пакистана. В 1972 г. Восточный Пакистан стал Бангладешем. Однако с течением времени, когда Индия начала увеличивать водозабор для орошения из системы Ганга, во время засушливых месяцев Восточный Пакистан стал испытывать значительные последствия такой практики. Ситуация обострилась в результате возрождения Индией плана 19 века по поддержке порта Калькутты путем забора больших объемов воды из Ганга (40 тыс. куб. футов в сек. при низком стоке 70 тыс. куб. футов в сек.) в реку Хугли во время месяцев маловодья (март, апрель и май).

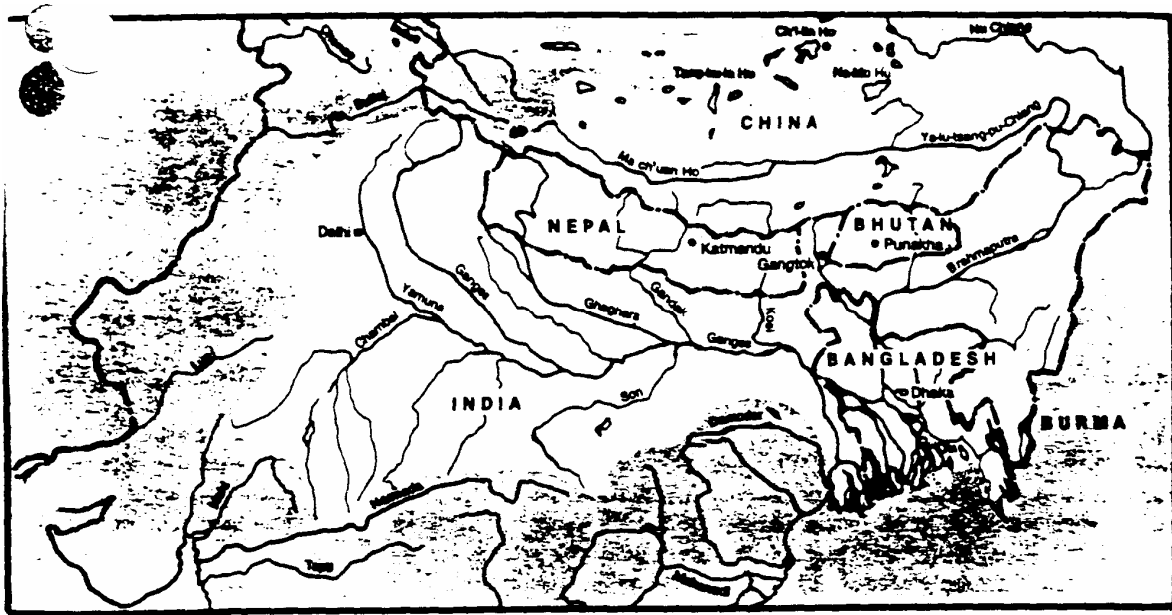


Рис. 1. Бассейн Ганга-Брахмапутры

В 1975 г. Индия завершила строительство плотины через Ганг в Фаракке недалеко от границы с Бангладешем, что дало ей возможность водозабора в нужном объеме. С тех пор существует большое напряжение между двумя странами по поводу распределения и увеличения водозабора во время маловодья. В 1977 г. был подписан договор о выделении немного менее двух третей водных ресурсов Ганга Бангладешу, при понимании того, что Бангладеш будет увеличивать водоснабжение в засушливые сезоны путем транспортировки водных ресурсов Брахмапутры в индийский Ганг по каналу через территорию Бангладеша. При небольшом сотрудничестве в увеличении стока со стороны Бангладеша, срок действия пятилетнего договора закончился в 1982 г. и после нескольких более коротких пролонгаций полностью истек в 1989 г., в результате чего односторонние решения, принимаемые вышерасположенной Индией, остались единственным механизмом распределения водных ресурсов Ганга. В 1987 г. в Бангладеше был необычно большой паводок, за которым в 1988 г. последовал еще один, с большим катастрофическим уровнем. Примерно 10 млн. людей остались без крова за 2 недели и страна пострадала от массивных разрушений социальной и транспортной структуры. В то время газеты Бангладеш подняли шум вокруг предполагаемой роли водохозяйственного развития и облесения в других странах бассейна - Непале и Индии, и увеличении паводков в низовьях. Вопрос совместного развития бассейна обсуждался в середине 50-х гг. Миссией ООН, возглавляемой генералом Кругом Американского корпуса инженеров. Отчет Круга указывал на серьезную необходимость развития бассейновых подхо-

дов. После войны 1965 г. между Индией и Пакистаном многие страны убеждали Индию и Пакистан попытаться выявить совместные проекты развития, как уменьшающие уровень противостояния между двумя странами. Одной из подобных попыток было исследование, выполненное Гарвардским центром изучения населения под руководством Роджера Ревелля. В качестве компонента данного исследования Роджерс использовал двустороннюю игру с ненулевой суммой для поиска решений конфликтов между верховьями и низовьями по рекам Ганг и Брахмапутра между Индией и Восточным Пакистаном (будущим Бангладешем). В решении Роджерса рассматривались только случаи суверенного и оптимального развития бассейна. Интересным результатом анализа стало то, что по бассейновому оптимальному решению Индия получала не больше, чем она получила бы по теории суверенитета, однако ниже расположенный Бангладеш получал значительно больше выгод. По-видимому, данный результат оказал поддержку утверждению, что теория суверенитета – решение, которое должна выбрать страна. Однако из-за того, что Бангладеш получает по теории суверенитета значительно меньше выгоды, была необходимость принятия некоторой формы совместного решения, основанного на «разумном распределении», если не единственно на правах стран бассейна. Однако Бангладеш, по-видимому, пытается переопределить «игру», по крайней мере, относительно контроля паводков, таким образом, чтобы суверенные решения, вовлекающие большие плотины, поддержали его выигрыш. Бангладеш также пытается расширить участие в игре путем вовлечения в нее Непала. Существование третьего игрока делает игру намного более интересной из-за возможности формирования коалиций.

Дальнейшее изучение случая бассейна рек Ганг-Брахмапутра

Несмотря на то, что практический вопрос распределения весенних низких паводков на Фаракке часто занимал передовицы газет, двусторонние переговоры между Индией и Бангладеш включали вопрос увеличения стока Ганга путем транспортировки водных ресурсов из Брахмапутры. С этой целью Индия стремится к строительству канала через Бангладеш для переброски воды Брахмапутры от одной точки в Индии в другую на р. Ганг. Бангладешские националисты полны решимости остановить проект. В свою очередь, Индия разработала данное предложение в рамках более широкого предложения по изучению крупных водохранилищ, гидроэнергетики и водозабора в верхней части бассейна Брахмапутры в Индии (Ассам). Данное предложение стабилизирует и поддержит межбассейновую переброску воды в период засух в индийский Ганг, однако в муссонный сезон данные сооружения также будут снижать муссонные паводки в нижнем течении в Бангладеш, что является основной проблемой для данной страны.

В то же время, двусторонние переговоры между Индией и Непалом по поводу водных ресурсов концентрировались на выработке гидроэлектроэнергии в горах Непала для индийского рынка. Недавние и несколько эфемерные переговоры между Бангладеш и Непалом касались контроля паводков для Бангладеш и доступа к океанскому порту для Непала. На сегодня в бассейне Ганга и Брахмапутры существует большое взаимное недоверие, что со стороны можно признать результатом недостаточно четкой коммуникации между странами бассейна. В современной ситуации существуют наибольшие предпосылки для создания многосторонних инициатив.

С целью упрощения мы рассматриваем только три из всех возможных способов анализа данной проблемы: (1) подход, использующий критерий «разумного и справедливого» распределения водных ресурсов; (2) подход, использующий Парето-допустимость; (3) «игровой» подход при использовании теории игр. Какой бы метод ни

был выбран, требуется одинаковый набор информации. Например, для обсуждения выгод и расходов при распределении должен быть разработан метод их определения. Более того, если вопрос состоит в распределении общих выгод благодаря сотрудничеству, также необходимо разработать надежный метод для выявления оптимального распределения расходов. Первоначальный доклад Роджерса в 1969 г. устанавливал базу данных и способы установления оптимального распределения ресурсов. Недавно Квинн заново рассчитал матрицу выигрышей для данной проблемы и исследовал значения «близкой оптимальности» для первоначально выработанных решений. Работа Квинна является основой для расчета последствий юридических теорий по распределению выгод и расходов между Индией, Бангладешем и Непалом.

Распределение, основанное на разумности и справедливости

Статья 5 Хельсинских правил содержит 11 факторов, относящихся к определению разумного и справедливого водопользования (статья 6 МПК перечисляет 6 факторов). На основе имеющихся данных в таблице 2 показаны эти критерии применительно к трем Южно-азиатским странам данного бассейна. Используя данные критерии, около 70-85 % общих потенциальных выгод от развития бассейна принадлежат Индии, а остаток примерно поровну распределен между Непалом и Бангладешем. Такое распределение несомненно устраивает Индию и для нее будет разумно придерживаться данной позиции во время международных переговоров по данному вопросу. Однако принцип «разумности и справедливости» не выглядит таким привлекательным для других стран бассейна. В частности, данный подход, по-видимому, преуменьшает стратегическую роль Непала в гидрологии, не учитывает большую численность населения Бангладеша, особенно в сравнении с Непалом, а также его стратегическую уязвимость от действий Индии.

Таблица 2

Разумное и справедливое распределение ресурсов трансграничных рек

	Площадь земель (га x 10 ⁶)	Обраб. площадь (га x 10 ⁶)	Население x 10 ⁶ 1971	Плотность населения (на км ²)	Общий сток (м ³ x 10 ⁶)	Ирригац. потенциал (га x 10 ⁶)	Гидро потенциал (МВт)	Текущ. выработка (МВт)	Земель на чел (га/чел)
Индия	109,25	73,56	244,17	223,50	897,00	20,23	29,20	2,09	0,45
Бангладеш	15,6	9,51	70,96	471,18	153,50	4,88	0,00	0,00	0,18
Непал	14,08	3,98	11,29	80,18	225,50	1,20	85,00	0,41	1,25
Всего	138,39	87,05	326,42	235,87	1276,00	26,31	114,20	2,50	0,42
Процентное распределение									
Индия	78,94	84,50	74,80		70,30	76,88	25,57	83,60	
Бангладеш	10,88	10,92	21,74		12,03	18,55	0,00	0,00	
Непал	10,17	4,57	3,46		17,67	4,57	74,43	16,40	

Распределение, основанное на Парето-допустимости

Используя модель бассейна Ганга-Брахмапутры, глобальный максимум выглядит следующим образом:

$$\begin{aligned} & \text{Max } [NB1(x) + NB2(x) + NB3(x)] \\ & x \in X \end{aligned}$$

где $NB1(x)$, $NB2(x)$ и $NB3(x)$ представляют собой чистую выгоду для Индии, Бангладеша и Непала. Это эквивалентно Большой коалиции в терминах теории игр. Для получения решений Парето-допустимости мы последовали Дорфману и др., выбрали ряд произвольных весов W и вычислили:

$$\begin{aligned} & \text{Max } [W1NB1(x) + W2NB2(x) + W3NB3(x)] \\ & x \in X \end{aligned}$$

где $W1$, $W2$ и $W3$ являются весами для чистой выгоды по каждой стране. Было рассмотрено восемнадцать случаев, которые представлены в таблице 3. Парето-допустимая граница, полученная по данным результатам для Индии и Бангладеша, изображена на рис. 2.

Возможен широкий спектр допустимых решений и, в зависимости от того, как определяются веса для соответствующей чистой выгоды, могут быть использованы как стартовые точки для арбитража. Например, в точке А веса чистой выгоды для всех равны; веса равны 1,0 для каждой страны. В точке D вес равен 1,0 для Индии и 0,0 для других стран. Подобным же образом в пункте Е вес равен 1,0 для Бангладеш и 0,0 для других стран. Диапазон весов перечислен в таблице 3.

Однако во время переговоров чистая выгода не является основным доводом; политики очень заинтересованы в физическом распределении инвестиций. К счастью, методология предоставляет детальное описание плана развития всего бассейна для каждой точки на графике. Например, пункты А и F, которые близки друг другу с точки зрения чистой выгоды для каждого игрока на границе Парето, имеют одно крупное различие: решение F не предполагает развитие крупных проектов в Бангладеш, в то время как один такой проект присутствует в точке А. Таким образом, хотя Парето-допустимое решение подразумевает, что Индия и Бангладеш должны более или менее одинаково воспринимать оба решения, менее вероятно, что участники переговоров со стороны Бангладеш примут решение F.

Таблица 3

**Допустимость для моделей Ганга-Брахмапутры – чистая прибыль
для каждой страны (рупий в год)**

Общая при- быль	Индия	Непал	Бангла- деш	Вес по задаче			
				Индия	Непал	Банг- ладеш	
8.6E+09	4.9E+09	1.8E--08	3.5E+09	1	1	1	
8.6E+09	5.4E+09	1.8E-08	1.8E+09	1	0.1	0.1	
8.6E+09	5.4E+09	0	1.2E+09	1	0	0	
8.6E+09	2.5E+09	0	5.4E+09	0	0.1	1	
8.6E+09	2.5E+09	0	5.4E+09	0.1	0	1	
8.6E+09	5.4E+09	1.8E+08	1.8E+09	1	0.5	0.1	
8.6E+09	5.0E+09	1.8E+08	3.5E+09	1	0.1	0.5	
8.6E+09	5.1E-09	1.8E+08	2.8E+09	0.5	1	0.1	
8.6E+09	2.5E+09	0	5.4E+09	0.1	1	0.5	
8.6E+09	2.5E+09	0	5.4E+09	0.5	0.1	1	
8.6E+09	2.5E+09	0	5.4E+09	0.1	0.5	1	
8.6E+09	3.2E+09	1.4E+08	4.9E+09	0.1	3	0.5	
8.6E+09	4.4E+09	1.6E+08	4.1E+09	0.1	0.1	1	Ind ≥ 4.4E9
8.6E+09	4.0E+09	1.1E+08	4.4E+09	0.1	0.1	1	Ind ≥ 4.0E9
8.6E+09	3.6E+09	0.83E+08	4.7E+09	0.1	0.1	1	Ind ≥ 3.6E9
8.6E+09	3.2E+09	0.15E+08	5.0E+09	0.1	0.1	1	Ind ≥ 3.2E9
8.6E+09	2.8E+09	0	5.2E+09	0.1	0.1	1	Ind ≥ 2.8E9

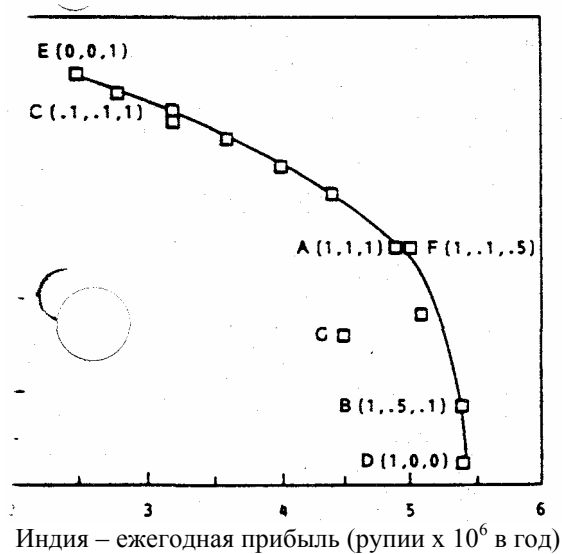


Рис. 2. Парето-допустимая граница для Индия и Бангладеш

Допускается отсутствие организации пула финансовых ресурсов стран бассейна для создания общего бюджета развития бассейна, однако предполагается, что проекты в рамках страны должны финансироваться данной страной, в сравнении с наличием отличного и потенциально меньшего количества общей чистой выгоды. Другими словами, решения по инвестициям принимаются автономно с учетом финансовых ресурсов, однако решения по размещению и типу инвестиций принимаются на основе выгод для

всего бассейна. Это может быть намного более реалистично для многих международных бассейнов, чем создание пула, что, например, может сделать возможной суперсправедливость, упомянутую выше. Различие между пунктами А и F на рис. 2 с точки зрения Бангладеш очень велико, и, возможно, вызвано завистью по поводу строительства водохранилищ в Индии, а не в Бангладеш. Проблема близка примеру разделения торта, причем сейчас в торта неравномерно распределяются сахарная глазурь, орехи и изюм. Принцип «Ты режешь, я выбираю» больше не является простым. Более того, при данных множественных целях сейчас возможно, что Бангладеш предпочтет пункт подобный G (рис. 2), который не является Парето-допустимым, однако при котором Бангладеш больше не имеет причин испытывать зависть по отношению к Индии⁴. С точки зрения арбитража данного типа конфликта, стратегическая позиция (означающая физическое распределение, экономическую власть и варианты развития) игроков становится основным интересом. Следовательно, возникает необходимость для анализа, в котором будут подробно учтены стратегические возможности сторон.

Если, однако, используется переговорный подход при использовании Парето-допустимости, легко исследовать каждый из предполагаемых результатов (без дополнительной генерации данных) с точки зрения суперсправедливости, особенно критерия зависти.

⁴ Нечто близкое данной ситуации могло иметь место ранее во время некоторых переговоров относительно распределения низких паводков Ганга. Сомнительно, что позиция Бангладеш могла быть связана с завистью к Индии, а не с любой задачей дополнительных экономических потерь из-за фактической доли.

Э. Л. Гамильтон

**Пресные водные ресурсы как катализатор
международного сотрудничества:
рассмотрение опыта Международной
совместной комиссии и Соглашения
о качестве водных ресурсов Великих озер**

Эндрю Л. Гамильтон, бывший старший научный сотрудник, «Окружающая среда Канады» и Комиссия экологического сотрудничества, NAFTA

Введение

В данном докладе рассматриваются некоторые факторы, привлекавшие внимание к вопросу международных водных ресурсов, а также проблемы и возможности, существующие или ожидаемые в будущем. В частности, будут рассмотрены некоторые факторы и обстоятельства, которые могут непосредственно и косвенно способствовать развитию международного сотрудничества в управлении использованием водных ресурсов в международных системах водных ресурсов. Разрабатывая данную точку зрения, я буду широко использовать заключения, сделанные в контексте опыта сотрудничества Канады и США по Договору о пограничных водных ресурсах 1909 г., Соглашениям о качестве воды Великих озер и работе Международной совместной комиссии.

Говоря об увеличении дефицита воды и требований на воду, наблюдаемом в настоящее время повсеместно, обычно рассматривают усиление конфликтов по поводу использования и доступа к ограниченным ресурсам. Часто указывается, что вода была и будет источником конфликтов между нациями и что можно ожидать усиления этих конфликтов. Этот вывод выглядит правдоподобно, однако он не является безусловно верным. Вода является совместно используемым ограниченным ресурсом и существует много примеров того, как вода служила катализатором сотрудничества в общих интересах. Возможно, сейчас более чем когда-либо существуют причины для признания международных водных ресурсов возможным катализатором сотрудничества, средством распределения выгод от совместного использования систем пресных водных ресурсов при позитивном влиянии на другие аспекты международных отношений.

Причиной для оптимизма является увеличивающееся признание того, что человеческая и национальная безопасность напрямую связаны с экологической безопасностью. Широкое признание взаимоотношений с системами водных и пресноводных ресурсов должно помочь создать среду для развития взаимовыгодного совместного использования систем пресных водных ресурсов. Первоначально внимание многих двусторонних и международных соглашений по «управлению» международными водными ресурсами было направлено на управление «обеспечением», однако сейчас ситуация меняется, так как становится ясно, что водосбережение, охрана окружающей среды и управление нашими собственными требованиями являются очевидной и широко признаваемой необходимостью.

Проблема «сотрудничества» потребует со стороны лидеров желания разрабатывать и внедрять в жизнь идеи, отражающие признание данной проблемы и ее возможные решения. Необходимо призвать ученых забыть о сиюминутных проблемах и основное внимание уделять реальным вопросам, которые не всегда можно решить путем простого применения научных методов. В процессе реализации такого подхода мы, возможно, обнаружим, что мы и наши потомки сможем модернизировать старые институты и изобрести новые и что в результате можно создать более справедливое, безопасное и устойчивое будущее.

Цель и подходы

Целью данной работы является попытка стимулировать переосмысление существующих позиций по поводу нашего будущего в отношении пресных водных ресурсов. В частности, я хотел бы привлечь ваше внимание к некоторым изменениям, которые могут увеличить потенциал трансграничных водных экосистем как катализатора сотрудничества. Я надеюсь, что некоторые из моих мыслей вызовут понимание тех из вас, кто также обеспокоен вопросами охраны природы, экологическими и особенно водными проблемами, которые существуют в Канаде и других странах. Я знаю, что мое собственное понимание существующих проблем - развивающихся во времени, масштабе и степени влияния человека на планетарную экосистему - стало более очевидным. В то же время я нахожу обнадеживающим тот факт, что многие из думающих и знающих людей признали необходимость сотрудничества в сфере охраны мировых пресноводных ресурсов.

Перед нами стоят масштабные задачи и если мы действительно хотим создать экологически устойчивое будущее, прежде всего нам нужно понять - каким образом это может быть достигнуто. Пресноводные ресурсы – источник жизни – который мы унаследовали от прошлых поколений, явно находятся под угрозой. Д-р Дэвид Шиндлер в своем докладе «Кумулятивные последствия глобального потепления климата и других результатов человеческой деятельности на пресные водные ресурсы Канады в новом тысячелетии» (2000) описывает очень мрачную картину нашего будущего в отношении экологической ситуации и особенно пресных водных ресурсов. Оценка Шиндлера не является нереалистичной и понятно, что до тех пор, пока мы не научимся действовать по-другому, наши пресные водные ресурсы будут находиться под все возрастающей угрозой.

В настоящее время мы наблюдаем ошеломляющее свидетельство того, как человечество и его деятельность быстро разрушают жизненный потенциал планеты. Жизненные формы планеты продолжают вымирать быстрыми темпами и, не смотря на глобальную Конвенцию о биоразнообразии, можно найти мало признаков того, что данная тенденция прекратится. Пресноводное биоразнообразие - например, на небольших островах в океане – находится под особым риском.

Мы знаем, что атмосфера изменяется, главным образом, в результате ее загрязнения продуктами человеческой деятельности. По всему миру в атмосфере сейчас постоянно присутствуют токсические вещества, которые присутствуют в каплях дождя, снеге, сухих осадках (АМАР 1998; СЕС, 1997). Эти вещества были первоначально выброшены в атмосферу десятки лет назад и на расстоянии тысяч километров от места их выпадения. В настоящее время ведутся переговоры о глобальном юридическом инструменте решения проблемы постоянных органических загрязняющих веществ (POP). Данная Конвенция имеет большое значение, однако сфера ее действия будет ограничена. Первоначально она охватит только 12 из самых серьезных загрязнителей, многие из которых уже не используются во многих регионах мира.

Часто достаточно легко отразить в документах изменения «состояния» некоторых индикаторов «благополучия» и «целостности» экосистем в местном, региональном и глобальном масштабах. Часто также сравнительно легко выявить и измерить некоторые из прямых «воздействий» (таких, как выброс загрязняющих веществ или разрушение естественных сред), ведущих к некоторым нежелательным изменениям, которые мы можем зафиксировать. Часто это прямое воздействие может быть снижено сравнительно простыми мерами, включая реформирование промышленных процессов и контроль в конце производственного процесса. Скрытое и более серьезное воздействие (например, рост загрязнения, увеличение удельного потребления, развитие социально-экономических и политических систем), которое определяет нашу жизнедеятельность – это уже совсем другой вопрос.

Недавний доклад Шиндлера (2000) был подготовлен как вспомогательный документ для заседания «Экосаммит 2000 г.: Переносимые водой загрязняющие вещества и здравоохранение – принятие разумных решений общественной политики». Я назвал свой доклад, подготовленный для этой встречи, как «Немного воды для всех и всегда». В нем я утверждал, что Канада может принять на себя лидирующую роль в обеспечении того, чтобы сделать доступ к хорошей питьевой воде основным правом человека. Некоторые из аргументов, изложенных в том докладе, представлены в данной работе.

Подход, который я использовал при подготовке данного доклада, возник (как это часто происходит) в результате попытки обобщения и формулировки некоторых основных идей и мыслей, которые я хотел бы донести до вас. Не нужно быть экспертом, чтобы ощутить беспокойство по поводу будущего состояния пресных водных ресурсов на планете, будущего человечества и экосистем, зависящих от воды. Подобным же образом мы обеспокоены масштабами воздействия деятельности человека и различных организаций, созданных им, на системы жизнедеятельности планеты. Для меня эта обеспокоенность связана с проблемой глобализации, «свободных» рынков, международных финансовых и торговых организаций.

Перед лицом будущего

Одной из проблем, осознаваемой при мысли о будущем и создании более устойчивого будущего, является правильное определение временных границ. Проблема состоит в определении временных границ, имеющих отношение к нам, которые в то же время не позволяют найти компромисс относительно возможности будущих поколений удовлетворять собственные нужды. Журналисту может понадобиться поймать нужную часть звукового ряда для отражения определенного момента. Политик зависит от временного срока, отражающего цикл выборов. Инвестор, в зависимости от ссудных и учетных ставок, имеет более долгую временную перспективу, поскольку он думает о процентных ставках и нормах прибыли. Иракская нация признала необходимость думать на 7 поколений вперед, а наши модели глобальных изменений обычно охватывают 50 лет.

Мы часто неискренне выражаем озабоченность о будущих поколениях. Однако чаще наши решения и действия, влияющие на будущую ситуацию (и нужды будущих поколений) почти неизменно не принимаются в расчет при данной глобальной игре в «свободный рынок», которая в настоящее время, похоже, является единственной.

Для упрощения я предположил бы, что наши взгляды на обширные свидетельства мрачных и угрожающих глобальных и региональных тенденций могут быть классифицированы с точки зрения различных подходов. Можно выделить три категории:

1. Синдром страуса: когда по незнанию или умышленно мы игнорируем или отвергаем плохие новости. Это часто означает уничтожение вестников плохих новостей.

Например, разрушение большей части научного потенциала Канады по документированию и предупреждению об экологической опасности гарантирует, что мы будем получать меньше плохих новостей, по крайней мере, до тех пор, пока картина не станет очевидной даже самому непосвященному наблюдателю. Для данной категории решением проблемы является простое соблюдение текущего тренда и вера в то, что рост, измеряемый валовым национальным продуктом (ВНП) и другими условными экономическими показателями, будет продолжаться бесконечно;

2. Оптимистичный инкременталист: тот, кто допускает, что большая часть плохих новостей реальна, однако верит, что новые экологически чистые технологии и новые операции будут достаточны для того, чтобы встать на путь в направлении экологически устойчивого будущего. Эти оптимисты принимают неизбежность системы глобального свободного рынка, однако надеются, что будут введены экономические стимулы для регулирования рыночных неудач. Это означает, что рынок может управляться таким образом, чтобы важные внешние факторы были учтены в ценах, так что «реальные» расходы – включая расходы на охрану окружающей среды – могут быть отражены в ценовой структуре;

3. Пессимистичный фаталист: тот, кто допускает, что плохие новости реальны. Он принимает как должное то, что неизбежно будут появляться все новые и новые плохие новости и что отдельно реализуемые подходы являются только временными решениями. Глобальный капитализм имеет своих Биллов Гейтсов и множество удачливых людей, но также и миллионы неудачников в этом глобальном казино. Нас атакуют рекламными объявлениями, убеждающими тратить больше, потреблять больше и выбрасывать больше и чем больше этой рекламы показывается во всех уголках мира, тем труднее поверить, что эта спираль развития и потребления может поддерживаться бесконечно.

Часто отдельные представители этой категории верят, что фундаментальные изменения неизбежны, но также допускают, что такие изменения не произойдут без крупномасштабных потрясений, таких как глобальный спад, массовая миграция людей, чьи земли больше не обеспечивают их жизнедеятельность, новые или вновь распространившиеся инфекционные заболевания.

Когда я начинал свою карьеру в качестве исследователя пресных водных ресурсов, меня можно было отнести ко второй категории. Я был оптимистом и верил в нашу миссию и нашу коллективную способность использовать научный потенциал как средство осуществления конструктивных изменений. Как и мои коллеги в новом Канадском институте пресных водных ресурсов в Виннипеге, я был захвачен эйфорией и чувством миссии и приключений, которое наполняло эту организацию при попечительстве В.Е. Джонсона и Д.К. Валлентайна. Я был уверен, что если мы правильно используем научные знания, те, кто имеет власть, сделают все необходимое для обеспечения безопасного состояния пресных водных ресурсов.

Юношеский энтузиазм и оптимизм постепенно сменился большим осознанием сложности экологических вопросов, системы ценностей и институтов, от которых зависят наши решения и действия. Я также стал более уверен в том, что изменений наших существующих социально-экономических систем будет достаточно для обеспечения их безопасности в долгосрочной перспективе. На самом деле может быть так, что большая конкурентная игра в монополию, в которую играют на фондовых биржах, рынках капиталов и советах директоров по всему миру, внутренне несовместима с обеспечением долгосрочной устойчивости планеты.

Международное экологическое сотрудничество

Возможно, основной причиной большего оптимизма по поводу экологического будущего является широко распространенное признание того, что международное сотрудничество необходимо, если мы хотим остановить и повернуть вспять наиболее угрожающие тенденции состояния мировой окружающей среды. Недавно принятые Конвенции об изменении климата и охране биоразнообразия, а также Монреальский протокол о контроле за веществами, уничтожающими озоновый слой, являются хорошими примерами такого признания.

Внимание к проблеме устойчивости планетарных систем жизнеобеспечения часто выражается в озабоченности по поводу состояния и тенденций развития мировых пресных водных ресурсов. За последние годы было осуществлено несколько интересных и потенциально очень важных научных и политических работ, рассматривающих проблему глобального водного будущего. Некоторые из них упоминаются в библиографическом разделе данного доклада. Две самые последние работы, изданные в марте текущего года – «Видение воды и окружающей среды» IUCN (Всемирный союз охраны окружающей среды) и книга Зеленого креста под названием «Национальный суверенитет и международные водные ресурсы». Работа IUCN написана в очень интересной манере, как будто автор пишет в 2024 г. и смотрит назад на позитивные изменения, которые произошли за прошедший период. Книга Зеленого креста достаточно увлекательна. Она была написана под руководством международного совета, председателем которого является Михаил Горбачев, бывший президент СССР и трех бывших национальных лидеров – Ингвара Карлсона, бывшего Премьер-министра Швеции, Кетумайла Масайра, бывшего Президента Ботсваны и Фиделя В. Рамоса, бывшего Президента Филиппин.

В книге Зеленого креста делается несколько интересных замечаний относительно международных водных ресурсов. Совет особенно подчеркивает необходимость международного сотрудничества. В то же время, к моему неудовольствию, в ней не упоминается Соглашение о качестве водных ресурсов Великих озер (Международная совместная комиссия, 1994), однако подчеркивается важность экосистемного подхода и отдается большой приоритет сотрудничеству. Во многих отношениях аргументы, изложенные в этой книге, перекликаются с аргументами Брюнне и Тула (1997) относительно необходимости «создания экосистемного режима». Недавно (в 1998 г.) Германский фонд международного развития организовал два Международных круглых стола для обсуждения данного вопроса. На первом, состоявшемся в Петербурге, «Глобальная водная политика: Сотрудничество для управления трансграничными водными ресурсами», была разработана система принципов. Во время второго, проведенного в Берлине - «Управление трансграничными водными ресурсами: Опыт комиссий международных озер и рек» - был разработан комплекс рекомендаций.

Можно привести много примеров, доказывающих движение в сторону сотрудничества в управлении трансграничными водными ресурсами. Довольно обнадеживает то, что международные государственные деятели, юристы и участники международных конференций рассматривают вопросы и предлагают решения, которые очень близки решениям, предлагаемым учеными, инженерами, политическими учеными и другими участниками разработки и реализации Соглашения о качестве водных ресурсов Великих озер.

По моему мнению, признание необходимости сотрудничества в управлении принятием международных экологических решений будет иметь значительное влияние на дальнейшее развитие дискуссий относительно «устойчивого развития». Существует много возможностей для дебатов и попыток сочетать восстановление экосистем с кажущимися невозможными требованиями растущего мирового населения и глобальной торговой системы свободного рынка. Система, которая, по-видимому, питает этот по-

стоянный рост, способствует развитию глобального доступа к капиталам и ресурсам, и пока выглядит как единственная существующая игра. К сожалению (или к счастью), постоянный рост является нестабильным, но пока он поддерживается, он одновременно производит слишком много неудачников и слишком много несправедливости.

Переосмысление наших взаимоотношений с пресными водными ресурсами

Д.К. Валлентайн (иначе называемый Джонни-биосфера) сначала заставил меня думать о силе слов и языка в формировании наших мифов и мнений о мире вокруг нас и наших взаимоотношений с миром. Мне было трудно выразить это словами, однако я ясно чувствовал, что многие из наших мифов и мнений о водных ресурсах просто несовместимы с нашим миром, постоянно растущим населением и его требованиями на воду. Изложенные ниже наблюдения – некоторые из которых признаны повсеместно, некоторые более противоречивы – предлагаются как пища для размышлений.

1. Вода необходима для жизни, и пресные водные ресурсы, достаточные для обеспечения основных человеческих нужд, должны рассматриваться как основное право человека. Возможно ли, чтобы Канада, как это было в случае с минеральными ресурсами, смогла направить международное внимание на реализацию этого принципа?

Видимо, мы должны найти способ признать право природы на воду. Совет Горбачева (Зеленый крест, 2000) включает следующее утверждение: «Вода является ограниченным ресурсом, в наличии имеется всегда ограниченное количество этого ресурса. Существование воды в конкретной форме в конкретном регионе должно рассматриваться в качестве постоянной характеристики ландшафта, вместе с человеческой и природной средой, следовательно, и нуждам людей, и нуждам природы необходимо отдавать приоритет. Это также единственный путь, при котором могут быть соблюдены интересы и права настоящих и будущих поколений». Здесь также цитируется Раздел 27 (1) (9b) Южно-Африканской конституции: «Вода, необходимая для удовлетворения человеческих нужд и экологических требований, должна быть определена как «резерв» и получать приоритет использования (Принцип С4)». В другом разделе Конституции данный принцип выражен яркой фразой: «немного воды для всех и всегда».

2. Вопрос доступа к водным ресурсам и их распределения является слишком важным, чтобы оставить на откуп рынку, богатым акционерам и процентным ставкам.

Мод Барлоу (1999) пишет о глобальных кризисах и превращении воды в товар; Бокинг (1987) и Академия Раусона (1990) в своих работах рассматривали эту проблему в Североамериканском контексте. Недавний отчет Международной совместной комиссии (февраль, 2000) относительно магистрального экспорта водных ресурсов из Великих озер обнадеживает – или по крайней мере, немного обнадеживает.

Нужно ли нам беспокоиться? Я считаю несколько пугающим тот факт, что вода может в конечном счете просто превратиться в еще один товар на глобальном свободном рынке игры в монополию. «Официальные версии», излагаемые нашими политическими лидерами, доказывают данную тенденцию. Однако ослабление национальных правительств, руководств штатов и провинций, сопровождаемое одновременным ростом мощи мультинациональных корпораций действительно дает причину для беспокойства. Подумайте о том, как изменялось наше отношение к запасам нефти и газа Канады и какое влияние оказали правила международной торговли на использование этих ресурсов.

3. Вопреки распространенному мнению, мы не управляем водой. На самом деле мы управляем, часто очень плохо, нашим собственным использованием воды и пресных водных ресурсов.

Вода является источником жизни, и человечество, в течение всей своей недолгой истории, создавало общества, экономику, города около воды. Когда мы строим плотины, забираем воду, используем, загрязняем, распределяем, продаем воду и поклоняемся воде, на самом деле мы просто играем с гидрологическим циклом и реальная проблема состоит в необходимости управлять нашим использованием водными ресурсами и пресноводными экосистемами и наносимым ущербом.

4. Пресная вода является ограниченным и уязвимым ресурсом, и мы больше не можем обращаться с ним как с неограниченным и бесконечно возобновляемым ресурсом.

Возможно, в ранние века, когда человечество не имело таких больших требований на воду, было разумно считать воду возобновляемым ресурсом, так как по крайней мере на локальном уровне гидрологический цикл, сезонные колебания осадков и стока обеспечивали постоянное возобновление воды. На глобальном уровне вода скорее является ограниченным и довольно уязвимым ресурсом (Гамильтон, 1998). Горбачев и другие в публикации Зеленого креста 2000 г. также постоянно упоминают ограниченный характер глобальных запасов пресных водных ресурсов.

5. Вода пограничных, трансграничных или внутренних экосистем имеет в долгосрочной перспективе международный характер и создает взаимозависимость, которая может стать сильным стимулом для сотрудничества между странами и их населением.

Гидрологический цикл не соблюдает политических границ; в результате воздушно-водного обмена даже самые отдаленные водные экосистемы связаны с остальным миром. Горбачев и другие в публикации Зеленого креста (2000) утверждают, что признание этой взаимозависимости приведет к большему сотрудничеству и фактически к укреплению национального суверенитета и национальной безопасности. Авторы признают водоразделы и площади водосбора важными элементами, несмотря на то, что они не распространяют свои утверждения на атмосферу или атмосферную часть гидрологического цикла.

6. Вода, как и атмосфера, является интегрирующей средой.

Каждое озеро, каждая река, каждый ледник и даже каждая капля воды содержит следы – иногда очень небольшие – использования воды человеком в другом месте или другое время. Прошлые события и воздействия, если бы мы могли их расшифровать, содержатся в наносах озер и океанов, ледниках, возникших тысячелетия назад и слоях биоты – живущей сейчас или сотни лет назад.

Варвик (1980) в своей работе о наносах озер, ископаемых насекомых и человеческой истории залива Квинте смог показать, как Наполеон изменил структуру наносов и фауну насекомых этого водного объекта. Как это может быть? Автор приводит сложный и удивительный рассказ о взаимосвязи между нашей экономикой, деятельностью и окружающей средой. Наполеон смог заблокировать Балтику, перекрыв англичанам доступ к мачтовому лесу для их кораблей. В ответ Англия изменила свою структуру тарифов для поощрения вырубке леса в других частях планеты. Белые и красные ели бассейна Квинты закончили свое существование в качестве мачт для кораблей британского флота. Почвенная эрозия, сопровождавшая вырубку леса, изменила лимнологию залива и характер наносов, а также сильно изменила фауну насекомых, населяющих эту экосистему.

7. Соглашение о водных ресурсах Великих озер 1978 г., с поправкой протокола 1987 г. (Международная совместная комиссия, 1994 г.) остается наиболее прогрес-

сивным международным соглашением о пограничных и трансграничных водных ресурсах.

Согласно статье 2, «Целью Сторон является восстановление и поддержка химической, физической и биологической целостности водных ресурсов экосистемы бассейна Великих озер...». Это соглашение предоставляет вдохновляющую и содержательную структуру, которая позволила Сторонам - Международной совместной комиссии и населению бассейна Великих озер - выявить и решать широкий спектр проблем. Нужно подчеркнуть, что когда Премьер-министр Трудо и Президент Никсон подписали первоначальное соглашение в 1972 г., никто действительно не мог предположить, к чему приведет эта великое международное предприятие.

Протокол 1987 г. добавил к соглашению приложение, объединяющее атмосферу с озерами и, что очень важно, приложение о Планах коррективных действий и Планах бассейнового управления. Последнее приложение включило концепцию восстановления «полезного использования» в проблемных зонах, содержащую задачи по видам использования (включая использование не человеком) в дополнение к задачам по качеству воды и экосистемам, содержащимся в Соглашении. Хартиг и Зарулл (1992) и многие другие рассматривают это предприятие как проявление «демократии у корней травы» и местной власти.

Я определенно соглашусь с Брунни и Тупом (1997) и их призывами к «созданию экосистемного режима». Вдохновляет то, что они, в отличие от авторов публикации Зеленого креста (2000) использовали Соглашение о Великих озерах как основной пример создания экосистемного режима. Я также думаю, что и они, и авторы публикации Зеленого креста правы, утверждая, что соглашения о сотрудничестве, даже если они не выходят за рамки добрых намерений и взаимопонимания, могут принести очень позитивные результаты.

Несколько заключительных мыслей и замечаний

Мне кажется, что Канада имеет хорошую возможность играть лидирующую роль в разработке и развитии международных усилий по обеспечению нашего будущего в использовании пресных водных ресурсов. Канада и ее жители играли важные лидирующие роли во многих международных миротворческих и экологических вопросах, а необходимость такого лидерства определенно требует поддержки. Каждая из четырех проблем, изложенных ниже, должна быть эффективно решена, что требует стратегического изменения направления деятельности на национальном уровне и нового, обновленного и усиленного национального статуса.

1. Канада, обладающая достаточной властью, может играть намного более важную роль глобального лидера в решении вопросов устойчивости пресных водных ресурсов планеты. Вода – это источник жизни, устойчивости человеческого общества и окружающей среды. Постоянные международные усилия, направленные на превращение доступа к пресным водным ресурсам приемлемого качества и количества для обеспечения основных человеческих потребностей в основное право человека, предоставит много возможностей для развития международного сотрудничества.

Неужели невозможно, чтобы Канада, как это было с вопросом минеральных ресурсов, будет привлекать внимание международной общественности к реализации данного вопроса? Канада, и в частности уважаемый Ллойд Экворти, показали имеющийся потенциал лидерства на международной арене. Вопрос минеральных ресурсов является прекрасным примером того, как такая страна, как Канада, может мобилизовать международную поддержку для решения важной международной проблемы.

Несомненно, Департамент иностранных дел и торговли (Ханниган, 1999) рассматривает некоторые аспекты человеческой безопасности и конфликтов по поводу водных ресурсов, и, очевидно, Канада имеет необходимость и возможность сотрудничать с другими странами, имеющими схожие приоритеты, включая северные страны и Нидерланды, превращая вопрос пресных водных ресурсов в центральный элемент нашей иностранной политики.

Зеленый крест (2000) утверждает, что оружием конфликтов по поводу воды являются мачете и пистолеты, а не современное вооружение, однако нельзя пренебрегать масштабными международными конфликтами. Одной из основных задач является предотвратить превращение воды в товар, и сделать правом человека иметь «немного воды для всех и всегда», создавая в то же время стимулы (включая неденежные) для охраны пресных водных ресурсов и экосистем.

2. Канада имеет хорошие возможности играть важную лидирующую роль в процессе «создания экосистемного режима» для поддержки международного сотрудничества для охраны и устойчивого использования международных пресноводных экосистем.

Опыт Канады в достижении многонационального консенсуса и разработке соглашений по вопросам окружающей среды и природных ресурсов является очень ценным. Договор о пограничных водах 1909 г. и последующие соглашения, такие как Соглашения о качестве водных ресурсов Великих озер 1972 и 1978 гг., создали структуру для сотрудничества между Канадой и США, а цели и задачи, изложенные в данных соглашениях, дали надежду поколениям североамериканцев. Канадский опыт совместной работы с провинциями в разработке механизмов сотрудничества по управлению международными и межпровинциальными реками и озерами также дал много ценных уроков. Канадский Водный акт создал очень полезную структуру для федерального/провинциального и межпровинциального планирования и сотрудничества.

3. Для того, чтобы Канада стала играть более лидирующую международную роль в вопросах пресных водных ресурсов, необходимо взять на себя долгосрочное стратегическое обязательство увеличить свой потенциал для обеспечения международного лидерства в экологической науке и особенно в сфере пресных водных ресурсов.

В конце 1960-х гг. Канада приняла решение лидировать в области науки о пресных водных ресурсах. Существовало очевидное признание серьезных проблем, связанных с водными ресурсами Великих озер, а также необходимости развивать науку о пресноводных ресурсах, что являлось важным условием для восстановления озер. Я также четко осознавал, что без совместных исследований и общего понимания проблем экосистем Великих озер невозможно стимулировать координированные международные действия. Научный рыбоохранный совет Канады создал Институт пресных водных ресурсов в Виннипеге, а Департамент энергетики, рудников и ресурсов создал Канадский центр внутренних водных ресурсов в Берлингтоне для развития канадского потенциала лидерства в науке о пресных водных ресурсах.

В начале 1970-х гг., менее, чем через 10 лет после создания Института пресных водных ресурсов и Канадского центра внутренних водных ресурсов, директор немецкого института Макса Планка написал в международном журнале, что лимнология (наука об экологии пресных водных ресурсов) развивается наиболее быстрыми темпами в Канаде. Существует бесконечное количество примеров того, как канадские ученые принимали на себя лидирующую роль в выявлении и решении важных локальных и глобальных проблем здравоохранения и целостности канадских и мировых экосистем пресноводных ресурсов.

Можно привести четыре примера того, как люди, начинавшие свою карьеру в 1960-1970-х гг., играли важную роль в научной сфере: 1) канадские ученые в Програм-

ме мониторинга и оценки Арктики (АМАР, 1998); 2) канадец д-р Джон Буссини возглавляет текущие переговоры по разработке конвенции о постоянных органических загрязняющих веществах (POP); 3) присуждение Стокгольмского водного приза и Экологического приза Вольво д-ру Дэвиду Шиндлеру за его вклад в развитие науки о пресноводных ресурсах; 4) продолжающееся мировое лидерство Джима Брюса, первого Директора Канадского центра внутренних водных ресурсов, в вопросах глобального изменения климата.

Канадское лидерство в области изучения пресных водных ресурсов не ограничивалось сферой исследований и мониторинга. Бывший Канадский Директорат окружающей среды внутренних водных ресурсов имел одно время примерно 1000 сотрудников, большая часть которых имела высокую квалификацию, обеспечивших привлечение внимания национальной и международной общественности к усилиям Канады в области изучения пресных водных ресурсов. Именно эта группа руководила обеспечением выполнения обязательств Канады по Договору о пограничных водных ресурсах 1909, Соглашениям о качестве водных ресурсов Великих озер 1972 и 1978 гг. и другим международным соглашениям. На них также возлагалась основная ответственность за управление Канадским водным актом.

Потенциал в области изучения пресных водных ресурсов, созданный Директоратом, сейчас утрачен. Многие первоклассные федеральные общественные служащие рано вышли в отставку, и хотя некоторые оставшиеся члены Директората все еще работают в других отделах Департамента, общий потенциал лидерства в области пресных водных ресурсов значительно снизился. Печально, что значительный потенциал научных исследований, мониторинга и планирования, который существовал на уровне провинций, также утерян.

Как изменились времена и наше отношение к исследованиям, финансируемым за счет общественных средств! Не так давно многие пытались убедить Департамент рыбного хозяйства и океанов Канады спасти остатки Института пресных водных ресурсов и его всемирно известную исследовательскую станцию в Экспериментальной зоне озер. По иронии судьбы, во время борьбы за сохранение части бывшего потенциала в области изучения пресных водных ресурсов, другое федеральное министерство объявило об увеличении финансирования международной фармацевтической компании под предлогом, что лекарства, производимые этой компанией, вернут величие Канадскому правительству. К сожалению, имущественные исследования, направленные на патентование и продажу новых продуктов и процессов, не заменят собой экологические исследования, направленные на изучение и информирование.

По моему личному мнению, финансируемые за счет общественных средств экологические исследования, осуществляемые государственными структурами, являются наиболее предпочтительным способом обеспечения долгосрочной непрерывности программ мониторинга и исследований. Только таким образом мы сможем сохранить лидирующую роль в области выявления экологических вопросов и разработке эффективных политических решений.

Наш мир все больше зависит от координированных международных действий и нуждается в них. Те, кто имеет информацию и комплексное понимание нашего коллективного воздействия на пресные водные ресурсы и экосистемы, сможет достигнуть консенсуса, который сделает возможным коллективные действия. Университетские и в очень ограниченной степени промышленные исследования, могут дополнить, но не заменить необходимость первоклассных государственных исследований в этой сфере. Такие исследования, особенно если они разработаны в общественных интересах, а не просто в поддержку официальных позиций департаментов, могут снова – возможно, через десятилетие – вернуть Канаде лидерство в этой сфере.

4. Для эффективного обеспечения международного «экологического лидерства» Канада должна показать пример у себя дома.

Потенциал Канады по обеспечению международного лидерства в решении международных экологических проблем явно зависит от собственной деятельности внутри страны. Существует очевидное доказательство того, что эта деятельность требует совершенствования. Недавние отчеты Комиссионера окружающей среды и устойчивого развития (Эммет 1999а, 1999b) приводят множество примеров недостаточной способности правительства решать проблемы управления и контроля постоянных токсичных веществ в окружающей среде Канады.

Выполнение обязательств, взятых Канадой на UNCED 1992 в «Повестке 21 века», по Конвенции о биоразнообразии и Рамочной конвенции по изменению климата, оказалось достаточно проблематичным. В некоторых случаях было понятно, что Канада отстает от многих других стран в выполнении данных обязательств. Особенное беспокойство вызывает очевидная неспособность Канады снизить объем выбрасываемых газов, способствующих парниковому эффекту. Усилия, предпринимаемые до сегодняшнего дня, были очень скромными, поэтому очевидно, что без лидирующей роли государства Канада по-прежнему не будет выполнять требуемые уровни снижения выбросов.

Долгожданное канадское законодательство о вымирающих видах выглядит как очень незначительное мероприятие. Существует ясное понимание в сообществе НПО, что действия Канады по усилению собственного экологического законодательства не достаточно эффективны. Свидетельством этого являются многочисленные обращения в Североамериканскую комиссию экологического сотрудничества по статье 14 Североамериканского соглашения об экологическом сотрудничестве. Основное внимание обращено на неспособность Канады выполнять экологические требования Рыбоохранного акта.

Успех Канады в решении собственных внутренних проблем, связанных с пресными водными ресурсами, обязательно повлияет на ее способность влиять на международную политику в области пресных водных ресурсов и создания экосистемного режима. Канадский Водный акт предоставил структуру, трениговую площадку и финансирование в помощь федеральному/провинциальному планированию и управлению по некоторым межпровинциальным речным системам. Этот опыт бесценен, и недавние примеры достижения консенсуса включили широкое участие заинтересованных сторон. Финансирование поддержки «федерального/провинциального» бассейнового планирования было значительно сокращено в недавние годы.

Библиография

- Arctic Monitoring and Assessment Programme. 1998. AMAP Assessment Report: Arctic Pollution Issues. Oslo, Norway.
- Barlow, M. 1999. Blue Gold: The global crises and commodification of the world's water supply. International forum on globalization, San Francisco CA. 46pp.
- Booking, R.C. 1987. Canadian water: a commodity for export? In: Canadian Aquatic Resources *Edited* by M. C. Healey and R. R. Wallace. Can. Bull. Fish. Aquat. Sci.50: 980-987.
- Bright, C. 1998. Life out of bounds: bioinvasion in a borderless world. The World-watch Environmental Alert Series. L. Stark ed. W. W. Norton and Company. New York, NY. 288pp.
- Bruneo, J., and S. J. Toope. 1997. Environmental security and freshwater resources: ecosystem regime building. *The American Journal of International Law*. 91(26): 26-59.
- CEC. 1997. Continental pollutant pathways: an agenda for cooperation to address long-range transport of air pollutants in North America. Article 13 Report. 44pp.
- Costanza, R., R. d'Arge, R. d Groot, S. Farber et al.1997. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* 387: 253-260.
- Green Cross. 2000. National sovereignty and international watercourses. Green Cross International. March 2000. 144pp.
- Hamilton, A. L. 1985Ms. Managing the uses and abuses of freshwater ecosystems in Canada. Environmental Colloquium December 9-10. Economic Council of Canada. 32 pp.
- Hamilton, A. L. 1987. The National Hydrology Institute: Options and opportunities. Proc. Water Research Themes Conference. October 2-3,1986. Saskatoon, Saskatchewan.
- Hamilton, A. L. 1998a. A vulnerable global heritage. In UNEP, *Our planet* 9 (4): 13-14.
- Hamilton, A. L. 1998b. Forward to: Mexican Waters: Ecology, Health and Management. *Aquatic Ecosystem Health and Management* 1(3-4): v-vi.
- Hamilton, A. L. 2000. Some water, for all, forever. Ecosummit 2000: water-borne pollutants and human health: making sound public policy decisions. A conference for Parliamentarians May 15-16, 2000.
- International Joint Commission. 1994. Revised Great Lakes water Quality Agreement of 1978 as amended by Protocol signed November 18, 1987. 64pp.
- International Joint Commission. 2000. Protection of the waters of the Great Lakes. Final Report to the Governments of Canada and the United States. February 22, 2000. 69pp.
- IUCN. 2000. Vision for water and Nature. A world strategy for conservation and sustainable management of water resources in the 21st century. World Conservation Union. Volume 1, 51pp., Volume II, 223.pp. Cambridge.
- Hannigan, J. 1999. Human security and water-related conflict: the foreign policy perspective: a policy paper. Canadian Centre for Foreign Policy Development. 18pp.
- Norgaard, R. A. 1994. The process of loss: exploring the interactions between economic and ecological systems. *Amer. Zool.* 34:145-158.
- Norgaard, R. B., C. Bode, and values reading group. (USA). 1998. Next, the value of God, and other reactions. Special issue on The value of ecosystem services. *Ecological Economics* 25 (1998) 37-39.
- Parlour, J.W. 1981. The politics of water pollution control: A case study of the formation of the Canada water Act, Part I: Comprehensive Water Resource Management: Part II: Nutrient Control. *J. Environmental Management.* 12:31-64.

Regier, H. and A. L. Hamilton. 1990. Towards ecosystem integrity in the Great Lakes-St Lawrence River Basin. In: Saunders, J. Owen. ed. The legal challenge of sustainable development. Canadian Institute of resources Law, Calgary.

Regier, H., G. A. Francis, A. P. Grima, A. L. Hamilton and S. Lerner. Integrity and surprise in the Great lakes basin ecosystem: implications for policy. In E. F. Edwards and H. A. Regier Ed. Proc. of a 1988 workshop on an ecosystem approach to the integrity of the Great Lakes in turbulent times. GLFC Special Publ. 90-4(17-36).

Revenca, C., M. Stobhan, J. Abramovitz, and A Hammond. 1998. Watersheds of the world: ecological value and vulnerability. World Resources Institute and Worldwatch Institute. Joint publication. Washington DC.

Rothman, D. S. and S. M. de Bruyn (Canada, The Netherlands). 1998. Probing into the environmental Kuznets curve hypothesis. Special issue on the environmental Kuznets curve. *Ecological Economics* 25 (1998): 143-146.

Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront. 1990. Watershed. Interim Report. August 207pp.

Science Council of Canada. 1988. Sustainable use for water in the 21st century. Report 40, 40pp.

Schindler, D.W. 1998. A dim future for boreal waters and landscapes: cumulative effects of climatic warming, stratospheric ozone depletion, acid precipitation and other human activities. *Bioscience* 48: 157-164.

Schindler, D.W. 1999. From acid rain to acid snow. *Ambio* 28: 350-355.

Schindler, D. W. 2000. The cumulative effects of climate warming and other human stresses on Canadian freshwaters in the new millennium. *Ecosummit 2000: water-borne pollutants and human health: making sound public policy decisions. A conference for Parliamentarians* May 15-16, 2000.

The Nature Conservancy. 1998. Rivers of life: Critical watersheds for protecting freshwater biodiversity, edited by L.L. Master, S.S. Flack and B. R. Stern. 71.pp.

Vallentyne, J. R. and A. L. Hamilton. 1987. Managing human uses and abuses of aquatic resources in the Canadian ecosystem. Chapter in: *Canadian Aquatic Resources*, Rawson Academy of Aquatic Resources. Bulletin, *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences* 215: 513-533.

Warwick, W. F, 1980. Palaeolimnology of the Bay of Quinte, Lake Ontario: 2800 years of cultural influence. *Can Bulletin of Fisheries and Aquatic Science*. 206: 117pp.

World Water Council. 1998. Long term vision for water, life and the environment. June 1998. 20pp.

World Wildlife Fund. 2000. Freshwater ecoregions of North America: a conservation assessment. Island Press. Washington DC., 319 pp.

П. Уотерс

**Предисловие к сборнику
«Международное водное право.
Избранные работы профессора Чарльза Б. Боурна»**

(Лондон, Kluwer Law International, 1997)

I.

При существующем состоянии национальной конкуренции и политической подозрительности невозможно надеяться, что может быть принята своего рода Декларация права человека на существующие преимущества от использования водных ресурсов⁵.

Вышеупомянутое утверждение было сделано около сорока лет назад профессором Наутом на международной встрече по водному праву, проведенной в Нью-Йорке⁶. Это утверждение могло бы быть сделано и на недавних встречах Шестого Комитета Генеральной Ассамблеи ООН, созванного в качестве Рабочей группы для разработки Рамочной конвенции по международным рекам. Это утверждение по-прежнему остается истинным. Вице-президент Всемирного банка Исмаил Серагельдин предсказал, что следующий международный кризис произойдет из-за водных ресурсов⁷ и это утверждение похоже на высказывание Бутроса Бутроса-Гали, бывшего Генерального Секретаря ООН о ситуации на Ближнем Востоке⁸.

На сегодняшний день во многих регионах мира происходят серьезные конфликты из-за водных ресурсов. На проходящих в настоящее время Ближневосточных мирных переговорах рассмотрение водных проблем является важным пунктом обсуждаемой повестки дня⁹. Несмотря на недавнее соглашение между Израилем и Иорданией об использовании ресурсов реки Иордан¹⁰, бассейновое соглашение вряд ли будет признано другими странами бассейна - Ливаном, Сирией и Палестинской Автономией. Израилю на основе существующего водопользования требуется большая часть воды Иордана и это влияет на количество ресурсов, доступных другим государствам бассейна. По сравнению с ограниченными ресурсами Иордана, система Тигра-Евфрата, верховья которой находятся в Турции, намного обширнее, однако доступ к ее водным ресурсам ограничен созданием крупных плотин для ирригации и производства гидроэлектроэнер-

⁵ Комментарий профессора А. Knauth в докладе на Нью-Йоркской встрече Международной ассоциации юридических наук. См. *Report of the Forty-Eighth Conference of the International Law Association Held at New York, 1958*, 96 (1959).

⁶ См. С.В. Bourne, "The International Law Association's Contribution to International Water Resources Law," *infra*.

⁷ Цит. по J. Vidal, "Ready to Fight to the Last Drop," *Guardian Weekly*, 13 (20 August 1995).

⁸ Там же.

⁹ См. J. Bulloch and A. Darwish, *Water Wars. Coming Conflicts in the Middle East* (1993); M.R. Lowi, *Water and Power: The Politics of a Scarce Resource in the Jordan River Basin* (1993).

¹⁰ Мирный договор между Израилем и Иорданией, 26 октября 1994. Для обсуждения этого соглашения и других недавних соглашений по водным ресурсам, см. Wouters, P.K., "An Assessment of Recent Developments in International Watercourse Law Through the Prism of Substantive Rules Governing Use Allocation," 36 *Natural Resources J.* 417 (1996).

гии в Турции. Сирия и Ирак, расположенные ниже по течению, боятся, что на их использование водных ресурсов Тигра-Евфрата эта ситуация окажет неблагоприятное воздействие¹¹.

В случае с бассейном Нила оказывается, что государство, расположенное ниже всех по течению, контролирует данный ресурс. Египет использовал водные ресурсы Нила с античных времен и развитие любого из государств, расположенных выше по течению - Эфиопии, Эритреи, Танзании, Руанды, Бурунди, Кении, Уганды, Заира и Судана – создало бы угрозу существующим потребностям Египта. Единственное соглашение о регулировании Нила между Суданом и Египтом было заключено около сорока лет назад и не является обязательным для других девяти государств бассейна¹². Развитие любого из этих государств затронет водопользователей, расположенных ниже по течению и только будущее покажет, как будут решены возможные конфликты.

Меконг, имеющий долгую историю сотрудничества четырех из шести государств бассейна, часто упоминаемый как свидетельство «духа Меконга», недавно стал предметом соглашения¹³. К сожалению, соглашение было подписано только четырьмя из государств бассейна, ни одно из которых не контролирует верховья речной системы¹⁴. Государствам, подписавшим Соглашение по Меконгу, придется развивать систему с учетом данной ситуации, которая может затронуть жизнеспособность работ, выполняемых в низовьях. Тем не менее, в настоящее время продолжается реализация проектов в русле Меконга, главным образом проектов выработки гидроэлектроэнергии на территории Лаоса, для реализации в ближайшем будущем также планируются другие проекты. Что бы произошло, если Китай, на территории которого расположен самый длинный участок и истоки Меконга, начнет деятельность по развитию реки, которая повлияет на водопользование ниже по течению в Камбодже, Лаосе, Таиланде и Вьетнаме?

На Северо-Американском континенте Канада и США, США и Мексика заключили соглашения по основным водным путям, расположенным на их территории. Соглашение о пограничных водных ресурсах 1909 г. (BWT)¹⁵ является зонтичным соглашением по управлению реками Канады и США, а Соглашение 1944 г. между Мексикой и США по рекам Колорадо, Тихуана и Рио-Гранде¹⁶ охватывает большинство вопросов трансграничных водных ресурсов между этими двумя странами. Данное соглашение регулярно обновлялось посредством механизма Международной комиссии пограничных водных ресурсов (созданной по Соглашению 1944 г.); оно предлагает конкретные решения водных проблем, возникающих между этими двумя странами. Таким образом, ряд конкретных специализированных соглашений способствовал развитию Соглашения

¹¹ Турция продолжает разработку «Большого Анатолийского Проекта» на реке Евфрат в ущерб ниже расположенным пользователям - Сирии и Ираку. См. Kolars, J. and Mitchell, W.A., *The Euphrates River and the Southeast Anatolia Development Project* (1991); M.R. Lowi, "Rivers of Conflict, Rivers of Peace," 49 *Journal of International Affairs*, 123 (1995).

¹² Соглашение между Объединенной Арабской Республикой и Республикой Судан о полном использовании водных ресурсов Нила, заключенное в Каире, 8 ноября 1959, 453 U.N.T.S. 51 (1963). О недавней ситуации, см. P.P. Howell and J.A. Allan (ed.), *The Nile: Sharing a Scarce Resource* (1994).

¹³ Соглашение о сотрудничестве для устойчивого развития бассейна реки Меконг, UNDP. Бангкок, ноябрь 1994.

¹⁴ Соглашение по бассейну Меконга подписали Камбоджа, Лаос, Таиланд и Вьетнам. Китай и Мьянмар (Бирма) являются странами верховьев бассейна Меконга.

¹⁵ Соглашение между США и Великобританией о пограничных водных ресурсах и опросах, возникающих между Соединенными Штатами и Канадой, 11 января 1909, TIAS, издание 3, 2607

¹⁶ Соглашение между Мексикой и США относительно использования водных ресурсов рек Колорадо, Тихуаны и Рио-Гранде (Рио-Браво-дель-Норте) от Форты Китман, Штата Техас, к Мексиканскому заливу, 3 февраля 1944, 3 U.N.T.S. 314 (1944).

1944 г. в ответ на специфические проблемы, связанные с использованием Колорадо, Рио-Гранде и Тихуаны¹⁷. Канада и США¹⁸, часто с помощью Международной совместной комиссии, созданной по Договору о пограничных водных ресурсах, работали над развитием Договора о пограничных водных ресурсах 1909 г. при помощи нескольких соглашений по конкретным рекам, наиболее важным из которых является Соглашение 1964 г. о р. Колумбия¹⁹. Это соглашение позволило решить один из наиболее серьезных споров между этими двумя странами по поводу водных ресурсов.

Однако, срок действия данного документа о прибыли, получаемой в низовьях, скоро истекает и процесс решения проблемы, казавшейся простой, увяз в противоречиях и разногласиях.

В Южной Америке две основные реки - Амазонка и система Рио-Ла-Платы - регулируются в соответствии с многосторонними соглашениями. В 1978 г. восемь государств бассейна Амазонки заключили Соглашение о сотрудничестве в бассейне Амазонки (ТАС)²⁰, по которому предусматривалось совместное развитие ресурсов реки. Однако это обязательство не помешало государствам бассейна разрабатывать односторонние региональные планы развития Амазонки, вне ТАС. Бразилия планирует разработку гидропотенциала Амазонки, что может иметь последствия для государств низовьев. Система Ла-Платы, включая реки Парана, Парагвай, Уругвай и Рио-Ла-Плата, является также предметом соглашения, заключенного в 1970 г.²¹ всеми государствами бассейна - Аргентиной, Боливией, Бразилией, Парагваем и Уругваем. Это соглашение, призывающее к осуществлению всеми государствами бассейна объединенных усилий для гармоничного развития и интеграции бассейна, неоднократно игнорировалось странами бассейна, когда ими осуществлялись двусторонние или региональные действия. Таким образом, и в системе Амазонки, и в системе Рио-Ла-Платы бассейновые соглашения не контролируют действия стран. Однако недавние соглашения создали среду для развития сотрудничества в регионе²².

¹⁷ См. A.E.Utton, "An Assessment of the Management of U.S. - Mexican Water Resources: Anticipating the Year 2000," 22 *Natural Resources J.* 1093 (1982); and R. Dregne, "Salinity Aspects of the Colorado River Agreement," 15 *Natural Resources J.* 44 (1975).

¹⁸ О государственной практике Канады-США, см. P.K. Wouters, "Theory and Practice in the Allocation of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Canada and the United States, A Case Study," 30 *Can. Yb. Int'l Law* 43 (1992).

¹⁹ Соглашение между Канадой и США о совместном развитии водных ресурсов бассейна реки Колумбии, 17 января 1961, 542 U.N.T.S. 244 (1961); Протокол к Соглашению о Колумбии, как приложение к Обмену нотами 22 января 1964, между Канадой и США относительно Соглашения о Колумбии, 50 *Dep't State Bull.* 201 (1964). См. также статьи в книге проф. Боурна о спорах по реке Колумбии.

²⁰ Соглашение между Боливией, Бразилией, Колумбией, Эквадором, Гайаной, Перу, Суринамом и Венесуэлой о сотрудничестве в бассейне Амазонки, 3 июля 1978, 17 I.L.M. 1045 (1978).

²¹ Соглашение о речном бассейне реки Рио-ла-Плата, 23 апреля 1969, 875 U.N.T.S. 11 (1969); Соглашение о реке Итаипу между Бразилией и Парагваем, 26 апреля 1973, 929 U.N.T.S. (1974); Соглашение между Аргентиной и Уругваем, 13 I.L.M. 251 (1974); Трехстороннее Соглашение о реках Корпус и Итаипу, 19 октября 1979, *Integracion latinoamericana*, № 42 (1979); Соглашение между Аргентиной, Бразилией и Парагваем о проектах на р Парана, 19 октября 1979, 19 I.L.M. 615 (1980); см. также, J.A. Barberis and E.A. Pigretti, *Regimen juridico del Rio de la Plata* (1969); T.R. Lee, "The Management of Shared Water Resources in Latin America," 35 *Natural Resources J.* 541 (1995); and L. Del Castillo Laborde, "Legal Regime of the Rio de la Plata," 36 *Natural Resources J.* 251 (1996).

²² Аргентина, Бразилия, Боливия, Парагвай и Уругвай согласились о совместной реализации Проекта Hidrovia, который позволит улучшить навигацию на реках Парана и Парагвай. Кроме того, Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай – члены общего рынка Южного конуса, известного как Mercosur, который запросил Межправительственный комитет координации соглашения о р. Рио-Ла-Плата изучить организационную структуру Соглашения.

В Африке ограниченно действовало амбициозное соглашение ZACPLAN²³, а ранее созданные режимы рек Нигер²⁴ и Сенегал²⁵ требуют пересмотра²⁶. Большинство режимов африканских рек играют важную роль в функционировании организационных механизмов и объединенные комиссии, созданные в рамках большинства африканских соглашений, продолжают играть роль важного компонента сотрудничества в управлении бассейна. Однако это не смогло предотвратить некоторые споры между различными государствами бассейна, например, между Сенегалом и Мавританией, относительно прав на некоторую часть ресурсов реки Сенегал. Кроме того, проблемы объединенного управления африканскими реками возникли в результате недостаточных финансовых ресурсов и поддержки. Такая ситуация может продолжать оказывать воздействие на выполнение существующих соглашений во многих регионах.

До тех пор, пока Всемирный банк не стал оказывать помощь в поиске решения проблемы, источником основных разногласий между Индией и Пакистаном всегда была река Инд²⁷. Соглашение, заключенное почти сорок лет назад, не включает Китай и Афганистан, которые также используют часть бассейна Инда. Выполнение Соглашения не проходило без противоречий. Иногда Индия односторонне останавливала восточные реки, что оказывало неблагоприятное воздействие на Пакистан. Другая важная речная система региона – бассейн Ганга. Только недавно Индия и Бангладеш заменили недействительное Соглашение о Фаракской плотине²⁸ новым Соглашением, подписанным 12 декабря 1996 г.²⁹ В соответствии с этим соглашением, Бангладеш должен получить несколько большее количество воды, чем по Соглашению 1977 г., хотя уже высказывались сомнения по поводу того, сможет ли Индия выполнить это обязательство³⁰. Хотя это соглашение отмечает собой начало новой эры мирных соглашений о ресурсах Ганга между Индией и Бангладеш, реальность данного соглашения будет проверена со временем. Бангладеш в прошлом испытывал серьезный дефицит водных ресурсов и будет продолжать рассчитывать на ресурсы Ганга в будущем. Дополнительным фактором в

²³ Соглашение об экологически разумном управлении общими ресурсами реки Замбези, заключенное в Хараре, Зимбабве, 28 мая 1987, 27 I.L.M. 1112 (1988).

²⁴ Акт о навигационном и экономическом сотрудничестве между государствами бассейн р. Нигер, Ниамей, 26 октября 1963, 587 U.N.T.S. 1967, 9-17; Соглашение о речной комиссии бассейна Нигер, навигации и транспорта на р. Нигер, Ниамей, 25 ноября 1964, 587 U.N.T.S. 1967, 19-33; Конвенция о создании Нигерского бассейнового управления, 21 ноября 1980, текст в Нигерском бассейновом управлении, Ниамей, Нигер.

²⁵ См. Convention relative au statut de fleuve Sénégal, Nouakchott, Mauritanie, 11 March, 1972, in U.N. Treaties Concerning the Utilization of International Watercourses for Other Purposes than Navigation: Africa, Natural Resources/Water Series, No. 13 (Sales No. E/F.84.II.A.7) 16; Convention portant création de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal, 17 December 1975, in OMVS Documents (Dakar).

²⁶ См. обсуждение в докладе "Interregional River and Lake Commissions of Which Nigeria is a Member," подготовленном Министерством Водных ресурсов Нигерии и напечатанном в "Experiences in the Development and Management of International River and Lake Basins," протоколе Межрегиональной встречи ООН Международных бассейновых организаций, Даккар, 5-14 мая 1981 г., U.N. Doc. ST/ESA/120 (1983). См. также, T. Parnall and A.E. Utton, "Senegal Valley Authority: A Unique Experiment in International River Basin Planning," 51 Indiana Law Journal 235 (1976).

²⁷ Договор о водных ресурсах Инда, 1960, между Индией, Пакистаном и Международным банком реконструкции и развития, подписанный в Карачи, 19 сентября 1960, 419 U.N.T.S. 126 (1962).

²⁸ Соглашение между Бангладеш и Индией о совместном использовании водных ресурсов Ганга в Фаракке и повышении его стока, 5 ноября 1977, 1066 U.N.T.S. 3 (1978).

²⁹ Соглашение, подписанное Премьер-министрами Индии (H.D. Deve Gowda) и Бангладеш (Sheikh Hasina), выделяет Бангладеш большее количество воды, чем Индия аккумулировала бы в маловодные годы, на основе средних величин стока Ганга за период 1949-1988. См. Cooper, K.J., "India, Bangladesh Solve Water Dispute", Washington Post Foreign Service, 13 декабря 1996, стр. A43.

³⁰ "Water Treaty Heading for Waterless Grave", Daily Internet News, 14 марта 1997, цитата из «Holiday», еженедельной газете на английском языке, публикуемой в Бангладеш.

этом контексте является тот факт, что Непал управляет истоками Ганга, не являясь при этом участником соглашения между Индией и Бангладеш³¹. Похоже, что региональное развитие Ганга ограничивается двусторонними переговорами и мерами, и этот подход может неблагоприятно затронуть каждое из государств бассейна³².

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 соглашениями³³. Аральское море, сильно загрязненное и быстро высыхающее, было 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 этом регионе, достигают критического уровня³⁴. Много противоречий существует в правовом режиме Каспийского моря, которое теперь имеет пять прибрежных стран, тогда как в прошлом море принадлежало двум странам - СССР и Ирану. Значительные запасы нефти и газа, большая популяция осетра представляют собой важнейший экономический потенциал для всех прибрежных стран, что вовлекло третьи страны в дискуссии о Каспийском море³⁵. Многочисленные попытки достичь соглашения по новому правовому режиму Каспия были неудачны и сейчас продолжается осуществление односторонних действий некоторых прикаспийских государств по развитию различных частей моря, несмотря на возражения со стороны других заинтересованных стран.

Таким образом, во всех регионах мира существует угроза возникновения международных споров из-за водных ресурсов. В 1997 г. Венгрия и Словацкая Республика предстали перед Международным судом относительно спора о Дунае, первого водного разбирательства, рассмотренного Судом за последние пять десятилетий³⁶. Несмотря на несколько попыток мирного урегулирования, стороны не смогли найти решение проблемы строительства плотины в Gabčíkovo-Nagymaros. Венгрия отказалась продолжать проект, предусмотренный по ранее заключенному двустороннему соглашению, на том основании, что работы нанесут ущерб, не определенный во время заключения соглашения. Словакия в ответ увеличила водозабор из Дуная в качестве «временного решения», направленного на компенсацию прибыли, ожидаемой от выполнения работ по Nagymaros. В своих аргументах перед Международным судом, кроме обговоренных в соглашении вопросов, каждая сторона имела противоположные взгляды на принципы международного права, применимые к развитию Дуная³⁷. Эти проблемы соответствуют центральным проблемам всех споров относительно воды: каковы права и обязательства прибрежных государств в отношении развития, использования и управления водными

³¹ B.G. Verghese, "Learning to Say 'Open Sesame'," in D.J. Eaton (ed.), *The Ganges-Brahmaputra Basin: Water Resource Cooperation between Nepal, India and Bangladesh*, 99, at 101 (1992).

³² Там же.

³³ S.V. Vinogradov "Transboundary Water Resources in the Former Soviet Union: Between Conflict and Cooperation," 36 *Natural Resources J.* 393 (1996).

³⁴ Там же, 398 и 406.

³⁵ S.V. Vinogradov and P.K. Wouters, "The Caspian Sea: Current Legal Problems," 55 *Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht* 604 (1996); S.V. Vinogradov and P.K. Wouters, "The Caspian Sea: Quest for a New Legal Regime," 9 *Leiden Journal of International Law* 87 (1996).

³⁶ "Венгрия – Словацкая Республика: Специальное соглашение о рассмотрении в Международном суде дела по Проекту Габсиково-Нагимарос", заключенное в Брюсселе, 7 апреля 1993, 32 *I.L.M.* 1293 (1993).

³⁷ Венгрия утверждает, что Словакия нарушила правила справедливого использования и предотвращения ущерба в результате водозабора из Дуная и реализации «предварительного решения». См. обсуждение в G.M. Berrisch, "The Danube Dam Dispute under International Law," 46 *Austrian Journal of Public and International Law* 231 (1994).

ресурсами трансграничной реки?

II

Ранние цивилизации возникали и развивались в бассейнах основных рек мира, среди которых Инд, Нил, Тигр, Евфрат и Янцзы³⁸. Развитие Нила восходит к 3400 до н. э., водохозяйственная деятельность в Китае началась около 1100 до н. э.³⁹ Использование воды в античные времена было ограничено прежде всего контролем паводков и ирригацией. Позже важное значение приобрело судоходство по национальным и международным водным путям. На Венском конгрессе в 1815 г. были упомянуты права на судоходство по рекам Рейн и Дунай⁴⁰. Африканские реки также интернационализированы в соответствии с соглашением того времени⁴¹.

С развитием промышленности и одновременном увеличении водопользования для коммунальных, сельскохозяйственных и навигационных целей, появились первые признаки конфликтов между прибрежными государствами. В Постоянный Международный Суд обратились для решения проблемы реки Одер⁴². При разрешении данного спора, который включал вопросы интерпретации соглашения о навигации, Суд отметил «общность интересов» на судоходных реках и, таким образом, ввел эту концепцию в общее речное право⁴³. Голландия и Бельгия не могли достичь соглашения относительно развития реки Мез и вынесли этот вопрос на рассмотрение Постоянного Суда⁴⁴. Испания и Франция спорили относительно своих прав на использование водных ресурсов озера Лано и реки Кэрол⁴⁵. Арбитражный суд в этом случае ссылаясь на обязанность прибрежных государств учитывать интересы других государств при планировании любых работ на их участке трансграничной реки⁴⁶. В некоторой степени это понятие сосуществующих прав и обязанностей международных государств трансграничных рек было признано и развито в ряде внутренних судебных разбирательств, рассматривающих конфликты по поводу водных ресурсов.

В федеральных государствах отдельные субъекты обращаются в суды по поводу споров относительно своих трансграничных вод⁴⁷. В Германии Ланден Баден оспаривал водозабор Вюртемберга из Дуная, по делу *Donauversinkung*⁴⁸. Немецкий *Staatsgerichtshof* использовал «общие принципы международного права относительно стока международных рек», приняв решение, что ни Баден, ни Вюртемберг не имеют

³⁸ См. L. Teclaff., *The River Basin in History and Law* (1967) 15.

³⁹ Там же, 15-16.

⁴⁰ Заключительный акт Венского Конгресса, 9 июня 1815, статьи 108, 109, 2 Martens N.R. 427.

⁴¹ Генеральный акт Берлинской Конференции, 26 февраля 1885, 10 Martens N.R.G., 3rd ser. 414 (1885-1886).

⁴² Дело по территориальной юрисдикции Международной комиссии Одера (Великобритания, Чехословакия, Дания, Франция, Германия, Швеция и Польша), P.C.I.J., Series A, No. 23, 1 (1929).

⁴³ Там же, 27.

⁴⁴ *Diversion of the Water from the River Meuse (Netherlands v. Belgium)*, P.C.I.J., Series A/B, No. 70, 4 (1937). The PCIJ refused to consider the general principles of law relating to international waterways and restricted its decision to interpretation of the relevant treaty. The Court found that neither side, in developing various works on the Meuse, had violated its obligations under the treaty.

⁴⁵ *Lake Lanoux case (France - Spain)*, Award of 16 November 1957, 12 U.N. Rep. Int'l Arb. Awards 218 (1957); 24 I.L.R. 101 (1959). The River Oder case, River Meuse case and Lake Lanoux arbitration are each discussed in detail in Professor Bourne's articles contained in this volume.

⁴⁶ Там же, 139-140.

⁴⁷ Для истории, см. Teclaff. *On national water law, generally*; D.A. Caponera, *Principles of Water Law and Administration* (1992).

⁴⁸ *Württemberg and Prussia v. Baden* [1927-28] Ann. Dig. Pub. Int'l L. Cases 128; 116 *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen* 1927, 18-45.

права искусственного изменения стока Дуная в своих интересах. Согласно решению суда, «интересы рассматриваемых государств необходимо сравнить справедливым образом. Нужно рассмотреть не только абсолютный ущерб для соседнего государства, но и отношение выгоды, полученной одной стороной, к ущербу для другой стороны». Подобный подход использовался ранее в Швейцарии, когда кантоны Аргау и Цюриха оспаривали использование реки Йона Bundesgericht в 1878 г.⁴⁹ Суд решил, что «в силу своего суверенитета каждый кантон имеет право на необходимые меры для разумного использования общественных водных ресурсов согласно своим потребностям, при условии ..., что обычное использование воды не является невозможным, но, напротив, является открытым для других кантонов»⁵⁰.

В Италии вопрос использования ресурсов реки Ройя, протекающей через Францию и Италию, рассматривался в Апелляционном суде Генуи⁵¹. Суд должен был рассмотреть, наряду с другими вопросами, право Италии на развитие водных ресурсов Рои в свете соглашения между Италией и Францией, которое содержало условие, по которому Италия согласилась не использовать водные ресурсы Рои, если это затронет интересы Франции. Итальянский Суд отказался выполнять французское решение против итальянской гидроэнергетической компании на том основании, что вопрос выходит за рамки юрисдикции частного права. Особенно касается вопроса международного водного права ссыла Апелляционного суда на принцип международного права, который «признает право каждого государства бассейна получать, в качестве участника своего рода партнерства, образованного рекой, все преимущества от использования ее ресурсов с целью обеспечения благосостояния, экономического и гражданского прогресса нации»⁵².

В Соединенных Штатах был целый ряд судебных разбирательств по поводу водных ресурсов⁵³. Именно в этом контексте возник принцип равноправного справедливого распределения⁵⁴. В США существует два различных режима, управляющие водопользованием: в западных штатах преобладает доктрина предшествующего использования, в то время как в восточных штатах применяется закон прибрежных прав. Федеральные суды, рассматривая споры между штатами по вопросам водных ресурсов, решили, что правило справедливого распределения является основным. Как заявил судья Холмс, «основные усилия всегда направлены на обеспечение справедливого рас-

⁴⁹ Decision of 12 January 1878, Recueil officiel des arrêts du Tribunal Fédéral IV, 34-37.

⁵⁰ Там же

⁵¹ Société Énergie Électrique du Littoral Méditerranéen v. Compagnia Imprese Elettriche Liguiri [1938-40] Ann. Dig. Pub. Int'l L. Cases 120; 91 Giurisprudenza Italiana 518 (1939-I).

⁵² Там же

⁵³ См. *Канзас против Колорадо*, 185 U.S. 125 (1902); *Канзас против Колорадо*, 206 U.S. 46 (1907) (первое решение Верховного суда США о применении справедливого распределения); *Миссури против Иллинойса*, 200 U.S. 496 (1906); *Нью-Йорк против Нью-Джерси*, 256 U.S. 296 (1921); *Вайоминг против Колорадо*, 259 U.S. 419 (1922); *Небраска против Вайоминга*, 274 U.S. 488 (1927); *Коннектикут против Массачусетса*, 282 U.S. 660 (1931); *Нью-Джерси против Нью-Йорк*, 283 U.S. 336 (1931); *Аризона против Калифорнии* 283 U.S. 423 (1931); 298 U.S. 558 (1936); *Вашингтон против Орегона*, 297 U.S. 517 (1935); *Колорадо против Канзаса*, 320 U.S. 383 (1943); *Небраска против Вайоминга*, 325 U.S. 589 (1945); *Нью-Джерси против Нью-Йорка и др.*, 37 U.S. 995 (1954); *Аризона против Калифорнии* 373 U.S. 546 (1963). Все эти и другие дела детально рассмотрены в работе Боурна. Самые недавние дела: *Колорадо против Нью-Мексико*, 459 U.S. 176 (1982); 463 U.S. 1024 (1982); 464 U.S. 927 (1983); 467 U.S. 310 (1984) (referred to as *Vermejo I & II*). См. рассмотрение этих дел в P.K. Wouters, *Theory and Practice in the Allocation of the Non-Navigational Uses of International Watercourses. Canada and the United States*, Memoire de DES, Geneva, Graduate Institute of International Studies (1992).

⁵⁴ См. L. Caflisch, "The Law of International Waterways and Its Sources," in R. St. J. Macdonald (ed.), *Essays in Honour of Wang Tieya* 115 (1993).

пределения без ухищрений с формулами»⁵⁵.

Однако эти разбирательства не определили международное право в данной сфере. С целью разъяснения правил общепринятого международного права, применяемых относительно водных ресурсов, такие публицисты как Макс Хубер⁵⁶, Герберт Смит⁵⁷ и Фридрих Бербер⁵⁸ исследовали государственную практику и мнения юристов, пытаясь определить правила использования международных водных ресурсов⁵⁹. Их работы демонстрируют сложность затронутых проблем: конкурирующие требования суверенного использования ресурса, который пересекает политические границы; отсутствие ясных и осуществимых правил развития и управления важным и ценным для жизнедеятельности экономическим ресурсом.

С начала 1950-х гг. международные споры по воде возникали во многих регионах мира⁶⁰. Научные международные организации, такие как Институт международного права (IDI)⁶¹ и Ассоциация международного права (ILA)⁶² начали изучение законов, применимых к этим спорам. IDI, чья предыдущая работа в данной сфере завершилась Мадридским Решением (1911)⁶³, разработал Зальцбургское Решение (1961)⁶⁴, а также Афинское Решение (1977) по вопросу загрязнения⁶⁵. Каждое из этих решений явилось значительным вкладом в развитие международного водного права.

Работа Международной ассоциации права началась в 1954 и, исключая семь лет, продолжается по сегодняшний день⁶⁶. Итогом ее ранней деятельности стала разработка Хельсинских правил (1966)⁶⁷. Они были дополнены множеством принятых позже решений, например Монреальскими правилами о загрязнении⁶⁸ и Сеульскими дополни-

⁵⁵ *Нью-Джерси против Нью-Йорка*, 283 U.S. 336, at 342-43 (1931).

⁵⁶ M. Huber, *Internationales Wasserrecht* (1911).

⁵⁷ H.A. Smith, *The Economic Uses of International Rivers* (1931).

⁵⁸ F.J. Berber, *Rivers in International Law* (1959).

⁵⁹ См. также В. Winiarski, "Principes généraux du droit fluvial international." 45 *Recueil des Cours* 79 (1933-III); M. Decleva, *L'utilizzazione delle acque nel diritto internazionale* (1940); E. Hartig, *Internationale Wasserwirtschaft und Internationales Recht* (1955); M. Wolfrom, *L'utilisation à des fins autres que la navigation des eaux des fleuves, lacs et canaux internationaux* (1964); A.H. Garretson, R.D. Hayton and C.J. Olmstead (eds.) *The Law of International Drainage Basins* (1967).

⁶⁰ Основные споры в настоящее время включают реки Колумбия, Инд, Иордан, Нил и Рио-де-Плата.

⁶¹ Институт международного права (l'Institut de Droit International), основанный в 1873 г., состоит из ограниченного количества международных юристов, которые готовят отчеты и резолюции по различным темам частного и общественного международного права.

⁶² Международная ассоциация права имеет большее количество членов, чем IDI, регулярно встречается, готовит отчеты и принимает резолюции, направленные на кодификацию и прогрессивное развитие различных тем частного и общественного международного права.

⁶³ *International Regulations regarding the Use of International Watercourses for purposes other than Navigation, adopted by the Institute of International Law at Madrid, 20 April 1911, 24 Annuaire de l'Institut de Droit International* 365 (1911).

⁶⁴ Резолюция об использовании неморских международных водных ресурсов (исключая судоходство), принята Институтом международного права в Зальцбурге, 13 сентября 1961), 49 *Annuaire de l'Institut de Droit International, Tome II*, 381 (1961).

⁶⁵ Резолюция о загрязнении рек и озер в Международном праве, принята IDI, сентябрь 1979, 58 *Annuaire de l'Institut de Droit International, Tome II*, 196-203 (1979).

⁶⁶ Чарльз Боурн в настоящее время является председателем Комитета международных водных ресурсов (WRC), созданного в 1990. Последний отчет Комитета был подготовлен для Хельсинской встречи в 1996; см. *Report of the Sixty-Eighth Conference of the International Law Commission Held at Helsinki, август 1996* (1997).

⁶⁷ Хельсинские правила об использовании водных ресурсов международных рек, в Отчете 56 Конференции Ассоциации международного права, состоявшейся в Хельсинки, 14-20 августа 1966, 486 (1967).

⁶⁸ Монреальская резолюция о загрязнении водных ресурсов в международных дренажных бассейнах, в *Report of the Sixtieth Conference of the International Law Association Held at Montreal, август 1982*, 13 (1983).

тельными правилами⁶⁹. Единый генеральный принцип работы ИЛА в области международного водного права содержится в статье IV Хельсинских правил, который предусматривает, что принцип справедливого использования управляет использованием водных ресурсов международных дренажных бассейнов⁷⁰. Хельсинские правила сыграли важную роль в кодификации и прогрессивном развитии данного направления международного права. Государства продолжают использовать эти руководящие принципы по сегодняшний день, причем некоторые страны рекомендовали, чтобы элементы Хельсинских правил были включены в Рамочную конвенцию ООН по трансграничным рекам⁷¹.

III

В конце 1960-х гг., после неудачной попытки на Генеральной Ассамблее ООН со стороны представителя Финляндии принять Хельсинские Правила как руководящие принципы международного водного права⁷², Организация Объединенных Наций решила передать вопрос на рассмотрение Комиссии международного права (ИЛС) для его детального изучения⁷³. Спустя двадцать пять лет работы по вопросу ИЛС разработала документ, содержащий тридцать три проекта статей и представила его Генеральной Ассамблее ООН с рекомендацией принятия в качестве Рамочной конвенции⁷⁴. Шестой Комитет Генеральной Ассамблеи ООН был создан как Рабочая группа. В соответствии с мнениями одиннадцати государств⁷⁵, эта группа заседала в октябре 1996 г. в течение

⁶⁹ Сеульские дополнительные правила, в *Report of the Sixty-Second Conference of the International Law Association Held at Seoul, 1986*, 232 (1987).

⁷⁰ Статья IV Хельсинских правил гласит: «Каждое бассейновое государство имеет право, в пределах своей территории, на разумную и справедливую долю полезного использования водных ресурсов международного бассейна».

⁷¹ См., например, ответ Гватемалы (стр. 11), и Венгрии (стр. 23), а также комментарии по Хельсинским правилам Финляндии (стр. 10) и Венгрии (стр. 13) в *Report of the Secretary General, Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, U.N. Doc. A/51/275 (6 August 1996).

⁷² См. E.J. Manner and V.-M. Metsalampi (ed.), *The Work of the International Law Association on the Law of International Water Resources* (1988).

⁷³ См. Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 2669 (XXV). Вопросы споров по водотокам впервые рассматривались Генеральной Ассамблеей 5 октября 1959, когда представитель Боливии предложил резолюцию, по которой Комиссия международного права предприняла бы кодификацию правил по использованию международных водотоков, включая судоходство. После продолжительных дискуссий перед Шестым комитетом Генеральной Ассамблеи представитель пересмотрел свое предложение и Генеральная Ассамблея приняла данное решение как Резолюцию A/RES/1401/XIV 21 ноября 1959 63 голосами за, 0 против, 3 страны (Аргентина, Уругвай и Бразилия) воздержались. Резолюция предусматривала подготовку и распространение Генеральным секретарем отчета о государственных законодательствах, двусторонних и многосторонних договорах, судебных решениях и арбитражных решениях, а также исследованиях, предпринятых по данному вопросу. В результате был подготовлен Отчет Генерального секретаря «*Legal Problems Relating to the Utilization and Use of International Rivers*», U.N. Doc. A/5409 (1963). См. также *United Nations Legislation Series, Legislation, Texts and Treaty Provisions concerning the Utilization of International Rivers for other Purposes than Navigation*, U.N. Doc. No. ST/LEG/SER.B/12 (1963).

⁷⁴ U.N., *Official Records of the General Assembly, 49 Session, Supplement No. 10 (A/49/A0)*, para. 219. См. также Резолюцию Генеральной Ассамблеи 49/52, пар. 2 и 3, от 9 декабря 1994, предлагающую государствам представить не позднее 1 июля 1996 г. письменные комментарии по проектам статей и определяющую, что Шестой Комитет будет работать с 7 по 25 октября в качестве Рабочей группы, с участием государств-членов или членов специализированных агентств для разработки рамочной конвенции по вопросу; U.N. Doc. A/RES/49/52 (1995).

⁷⁵ Государства, которые представили ответные мнения: Колумбия, Эфиопия, Финляндия, Гватемала, Венгрия, Португалия, Испания, Турция, США, Венесуэла и Швейцария. См. U.N. Doc. A/51/275 (6 August 1996). Позднее были поданы замечания от Италии, Нигера и Судана; см. U.N. Doc.

трех недель с целью создания рамочной конвенции о ненавигационном использовании трансграничных водных ресурсов⁷⁶. Встреча была полна противоречий. Вопросы, связанные с использованием трансграничных водных ресурсов, которые разделили государства в начале столетия, повторно выплыли на поверхность во время дискуссий в ООН. В центре обсуждений были проблемы, касающиеся определения независимых правил, которые определяли бы параметры прав и обязательств стран бассейна. Какие ограничения применимы к обязательствам стран бассейна по использованию трансграничных водных ресурсов? Как рассматривать различные факторы при оценке справедливого и разумного использования? Где возникает конфликт по различным видам водопользования, какое правило определяет, которое из них более приоритетно? Что причиняет ущерб? Мнения государств по этим вопросам были различными, в зависимости от их расположения – в верхнем или нижнем течении реки. Государства, не имеющие трансграничных водных ресурсов, приняли позицию охраны окружающей среды, которая совпала с точкой зрения стран низовьев о том, что принцип «не навреди» должен управлять развитием водных ресурсов. Соглашение не могло быть достигнуто в октябре, поэтому на март следующего года было назначено еще одно заседание.

Рабочая группа заседала в течение двух недель (с 24 марта до 4 апреля 1997 г.) для обсуждения этой темы и возобновления дебатов. Три центральных вопроса, поднятых в октябре, остались в центре разногласий между государствами. Они касались следующего: (1) статуса существующих соглашений и воздействия Конвенции на будущие соглашения⁷⁷; (2) правил, содержащихся в статьях 5 и 7 Проекта ИЛС 1994 г. и отношений между ними⁷⁸; (3) правил, управляющих урегулированием споров. Другие вопросы включили детали процедурных правил⁷⁹, а также определение степени, в которой должна быть учтена охрана окружающей среды⁸⁰.

На встрече в 1997 г. государства продолжали защищать позиции, занятые ими в соответствии со своими интересами. Государства верховьев поддерживали правила, которые давали им контроль над водными ресурсами, расположенными на их территории, в соответствии с доктриной абсолютного территориального суверенитета. Напротив, государства низовьев обращались к доктринам предшествующего использования (выделяемые права) и абсолютной территориальной целостности, а также защищали подход, который обеспечил бы их неизменным (с точки зрения качества и количества) количеством водных ресурсов, поступающих на их территорию. Ясно, что такие позиции противоречили друг другу. Путем голосования - 42 страны голосовали «за», 3 «против» (Китай, Франция и Турция), 18 воздержались - Комитет принял текст Рамочной конвенции⁸¹. Наиболее существенным изменением стал очевидный сдвиг в сторону принятия принципа справедливого и разумного использования в качестве основного правила проекта. Это нашло отражение в тексте статей 5⁸² и 7⁸³, по которым также было прове-

A/51/275/Add.1, A/51/275/Add.2, A/51/275/Add.3.

⁷⁶ См. Обзор встречи Шестого комитета.

⁷⁷ См. ответные мнения государств в *Report of the Secretary General*, U.N. Doc A/51/275, 25-33.

⁷⁸ Там же, 33-47.

⁷⁹ Там же, 51-58.

⁸⁰ Там же, 59-62; 10-20, и 67-69. Также имели место обсуждения относительно определения водотока и сферы действия проектов статей. Некоторые государства предлагали вернуть подход ИЛС «дренажного бассейна»; другие противостояли этому предложению; третьи хотели бы расширить сферу действия конвенции, включив экосистему речного бассейна. Турция, например, хочет включить вопрос «почвоведения» бассейна. См. Ответные мнения государств, *Report of the Secretary General*, U.N. Doc A/51/275.

⁸¹ U.N. Doc. L.3/L.3ADD.1/CRP.94, Voting Record, Text of Convention as a Whole, Resolution A/RES/51/206 (4 April 1997).

⁸² Статья 5 гласит:

дено голосование⁸⁴. Полный пересмотр Проекта статьи 7⁸⁵ ILC 1994 г. (который значительно изменился с 1991 г.⁸⁶) и незначительные изменения статьи 5 демонстрируют поддержку подхода, направленного на примирение различных интересов государств в развитии трансграничных водных ресурсов. Это лучшее, что было достигнуто в развитии принципа справедливого использования. Заключительный текст Рамочной конвенции о ненавигационном использовании международных рек будет представлен Генеральной Ассамблее ООН и после его одобрения будет готов для подписания. В конечном счете, успешная реализация соглашения будет зависеть от готовности государств следовать его положениям⁸⁷.

IV

Озабоченность по поводу доступа к мировым ограниченным ресурсам пресной

1. Государства водотока используют в пределах своей соответствующей территории международный водоток справедливым и разумным образом. В частности, международный водоток используется и осваивается государствами водотока с целью достижения его оптимального и *устойчивого* использования и получения связанных с этим выгод, *с учетом интересов соответствующих государств водотока*, при надлежащей защите водотока.

2. Государства водотока участвуют в использовании, освоении и защите международного водотока справедливым и разумным образом. Такое участие включает как право использовать водоток, так и обязанность сотрудничать в его защите и освоении, как это предусмотрено в настоящей Конвенции. [подчеркнуты изменения Проекта ILC 1994].

⁸³ Статья 7 гласит:

1. Государства водотока при использовании международного водотока на своей территории принимают все надлежащие меры для предотвращения нанесения значительного ущерба другим государствам водотока.

2. В том случае, когда другому государству водотока все же наносится значительный ущерб, государство, которое своим использованием наносит такой ущерб, в отсутствие соглашения о таком использовании, принимает все надлежащие меры, с должным учетом положений статей 5 и 6, в консультации с потерпевшим государством, для ликвидации или уменьшения такого ущерба и, при необходимости, для обсуждения вопроса о компенсации.

⁸⁴ U.N. Doc. A/C.6/51/NUW/CRP.94. Результаты голосования государств по тексту статей 5, 6 и 7 (пакет): 38 государств за, 4 против и 22 воздержались. Против голосовали Китай, Франция, Турция и Танзания - в основном государства верховьев.

⁸⁵ Статья 7 Проекта статей ILC 1994 г. гласила: 1. Государства водотока должны стараться использовать международный водоток таким образом, чтобы предотвратить нанесение значительного ущерба другим государствам водотока. 2. В том случае, когда, несмотря на все усилия, другому государству водотока наносится значительный ущерб, государство, которое своим использованием наносит такой ущерб, в отсутствие соглашения о таком использовании, консультируется с потерпевшим государством о (а) степени, в которой данное использование является справедливым и разумным, учитывая факторы, изложенные в статье 6, (b) вопрос специальных мер по его использованию, разработанные для ликвидации или уменьшения любого такого ущерба и, при необходимости, вопрос о компенсации. В данной версии основным подходом к развитию водотоков является подход предотвращения значительного ущерба. см. P.K. Wouters, "An Assessment of Recent Developments in International Watercourse Law through the Prism of the Substantive Rules Governing Use Allocation," 36 *Natural Resources J.* 417 (1996).

⁸⁶ Статья 7 Проекта ILC 1991 г. гласила: Государства водотока должны использовать международный водоток таким образом, чтобы не наносить ощутимый ущерб другим государствам водотока. Данное положение является противоречивым. См. обсуждение в статье проф. Боурна "The International Law Commission's Draft Articles on the Law of International Watercourses".

⁸⁷ См. комментарии Правительства Швейцарии, *Report of the Secretary General*, U.N. Doc. A/51/275, 19: "Ратификация новой конвенции подавляющим большинством государств международных бассейнов является очень важной, однако, только если комплект проектов статей, прекрасных по сути, разработка которых потребовала 20 лет, не зайдут в тупик." В данном контексте необходимо учесть неудавшиеся усилия по принятию Женевской конвенции о гидроэлектрэнергии 1923 г.; см. Geneva Convention relating to the Development of Hydraulic Power Affecting More than One State, concluded 9 Dec. 1923, 36 LNTS. 76.

воды в настоящее время является глобальной проблемой, которую не решают непосредственно экологические принципы, сформулированные в Стокгольмской Декларации 1972⁸⁸ г. или Декларации Рио-де-Жанейро 1992 г.⁸⁹ Стокгольмский «План действий по окружающей среде человечества» и «Повестка 21 века», принятая в Рио-де-Жанейро, содержат только рекомендации для государств относительно развития водных ресурсов. Декларирование расплывчатых принципов по глобальным экологическим проблемам недостаточны для того, чтобы обеспечить достаточное количество воды для питья и санитарии и других важных потребностей людей в обозримом будущем. Сейчас странам нужны ясные и осуществимые принципы⁹⁰. То, что эта задача является трудной и сложной, доказано тем, сколько времени потребовалось Организации Объединенных Наций для рассмотрения того факта, что государства придерживаются противоположных взглядов по ключевым вопросам. Как утверждало одно государство: «Регулирование международных водных ресурсов имеет на сегодня жизненную важность для мирных отношений между человеческими сообществами, организованными в государства»⁹¹. Более 40 процентов мирового населения живет приблизительно в 250 речных бассейнах, которые используются совместно более чем одним государством⁹². И некоторые страны, такие как Ботсвана, Болгария, Камбоджа, Конго, Гамбия, Судан и Сирии «получают 75 и более процентов пресной воды от своих (часто враждебно настроенных) соседей, расположенных выше по течению»⁹³.

V

Ранние работы Смита и Бербера о законах, управляющих международными пресноводными ресурсами, не повторялись. Профессор Л. Кафлиш написал подробную работу для Академии Гааги⁹⁴; также есть отчеты докладчиков ИЛС⁹⁵, а также некоторые недавние работы, рассматривающие различные аспекты данного вопроса⁹⁶. Однако не было еще издано сборника академических статей, посвященных исключительно законам, управляющим ненавигационным использованием международных рек. Работа профессора Боурна восполняет этот пробел.

Каждая из проблем, которые обсуждались во время дебатов Шестого Комитета Генеральной Ассамблеи ООН во время рассмотрения Рамочной конвенции о водных

⁸⁸ Стокгольмская декларация Конференции ООН о человеческой среде, 16 июня 1972, U.N. Doc. A/CONF.48/14 and Corr. 1 (1972), 11 I.L.M. 1416 (1972).

⁸⁹ Декларация Рио-де-Жанейро об окружающей среде и развитии, 13 июня 1992, U.N. Doc. A/CONF.151/Rev. 1 (1992), 31 I.L.M. 876 (1992); Глава 18, «Охрана качества и наличия пресноводных ресурсов: применение интегрированных подходов к развитию, управлению и использованию водных ресурсов» Приложение II, «Повестка 21 века», U.N. Doc. A/CONF.151/26 (Vol. II) 167-206 (1992).

⁹⁰ Дефицит воды достиг критического уровня во многих странах, и, по прогнозам, в будущем достигнет критического уровня. См. P.H. Gleick, «Water in the 21st Century», in *Water in Crisis: A Guide to the World's Fresh Water Resources* 104, 105 (P.H. Gleick ed., 1993).

⁹¹ Ответное мнение Португалии, *Report of the Secretary General*, U.N. Doc. A/51/275, 14.

⁹² Vidal, *примечание 4*, column 2.

⁹³ Там же

⁹⁴ Caflisch, L., «Principes généraux de droit des cours d'eaux internationaux», 219 *Recueil des cours* (Hague Academy of International Law) 1989-VII, 10-225.

⁹⁵ См. the Reports of the successive Rapporteurs: Richard Kearney (1974-1976), Stephen Schwebel (1977-1981), Jens Evensen (1982-1984), Stephen McCaffrey (1985-1991) and Robert Rosenstock (1992-1994), found in the annual publications of the Yearbook of the International Law Commission.

⁹⁶ См. Barberis, J.A., *Los recursos naturales compartidos entre estados y el derecho internacional* (1979); Utton, A.E. and Teclaff, L.A. (ed.) *Transboundary Resources Law* (1987); Bruhacs, J., *The Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses* (1993); Nollkaemper, A., *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: Between Discretion and Constraint* (1993).

ресурсах, была детально рассмотрена профессором Боурном. Его критический анализ принципов справедливого использования и недопущения ущерба объясняет сложные вопросы, связанные с этими правилами и взаимосвязи между ними. По вопросу процедурных правил работа Боурна содержит детальную оценку дискуссионного вопроса урегулирования споров⁹⁷. Кроме того, его рассмотрение опыта сотрудничества Канады и США, включая спор по поводу р. Колумбии, представляет собой конкретный пример того, как могут быть решены конфликты, связанные с водными ресурсами. Его работа имеет большое значение, учитывая глобальную неопределенность по вопросу водных проблем, что было доказано не только обсуждениями в Организации Объединенных Наций, но также нежеланием государств ратифицировать глобальные конвенции по водным ресурсам. Неудавшаяся Женевская конвенция 1923 г.⁹⁸, список ратификаций Хельсинской конвенции о защите и использовании трансграничных рек и международных озер 1992 г.⁹⁹ и Конвенции Эспо по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.¹⁰⁰ свидетельствуют о сопротивлении со стороны государств принятию обязательств, касающихся использования трансграничных водных ресурсов. Постигнет ли такая же судьба Рамочную конвенцию по водным ресурсам, учитывая, что она принята Генеральной Ассамблеей ООН?

Работа Чарльза Боурна, рассматривающая правовые вопросы в области международного водного права, должна быть прочитана как учеными, так и практиками. Предлагаемые решения международных водных споров могут основываться только на полном понимании соответствующих проблем и имеющихся возможностей.

⁹⁷ Вопрос спора был одним из ключевых вопросов дискуссий Шестого комитета во время заседаний в 1996 и 1997 гг. по рамочной конвенции о водотоках. В конце концов, понадобилось голосование по предполагаемому тексту, который был подготовлен в результате обсуждений. Результаты голосования (33 государств проголосовали за, 5 - против и 25 - воздержались) показывают, что вопрос не был разрешен к удовлетворению большинства. Заключительный текст оставляет решение вопроса на рассмотрение государств и не содержит обязательных элементов по судебным решениям или арбитражу.

⁹⁸ Женевская конвенция 1923 г. была ратифицирована только десятью государствами, ни одно из которых не имело общих границ друг с другом; см. Sevette, P., *Legal Aspects of Hydro-Electric Development of Rivers and Lakes of Common Interest*, U.N. Doc. No. E/ECE/136, at 153-154 (1925).

⁹⁹ Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер, Хельсинки, 17 марта 1992, 31 I.L.M. 1312 (1992). На 18 сентября 1992 (дата, до которой Конвенция была открыта для голосования), было 26 подписавшихся (Албания, Австрия, Бельгия, Болгария, Дания, Эстония, Европейское сообщество, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Российская Федерация, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания), 31 I.L.M. 1599 (1992).

¹⁰⁰ Конвенция о воздействии на окружающую среду в трансграничном контексте, Эспо, Финляндия, 25 февраля 1991, 30 I.L.M. 800 (1991). Государства, заключившие соглашение: Албания, Австрия, Беларусь, Бельгия, Болгария, Канада, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Италия, Люксембург, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Российская Федерация, Словакия, Испания, Швеция, Украина, Великобритания и США.

Д. Дж. Лазервиц

**Развитие международного водного права:
закон Международной комиссии права
о ненавигационном использовании
международных водотоков**

*Дэвид Дж. Лазервиц, Школа права Университета Индианы,
Блумингтон, Колорадо*

Несмотря на то, что проблема геополитической напряженности вокруг природных ресурсов обычно рассматривается в отношении нефти, остается без внимания намного более сложная и потенциально разрушительная проблема. При быстром росте населения, разработке ресурсов и индустриальном развитии, а также истощении водных запасов на национальном и региональном уровнях, вода быстро становится более ценным мировым ресурсом, чем нефть. Дефицит и проблемы качества воды уже сказываются на способности наций заботиться о своем населении [1], обеспечивать необходимое количество водных ресурсов для удовлетворения будущих экономических и экологических потребностей [2]. Эта все увеличивающаяся ценность воды в геополитической сфере увеличивает вероятность возникновения конфликтов по поводу водных ресурсов между странами. По оценкам Госдепартамента США, на сегодняшний день в мире существует, по крайней мере, десять регионов, где может начаться война из-за дефицита трансграничных водных ресурсов. Большинство этих регионов находится на Ближнем Востоке [3], где пятьдесят процентов населения использует воду, поступающую из другого государства. [4].

Международное признание важности проблемы водных ресурсов в международных отношениях и необходимости сотрудничества в развитии и охране международных рек отразилось в работе, выполненной Комиссией международного права (ИЛС) по разработке структуры соглашения о ненавигационном использовании международных рек. Проекты статей ИЛС для Закона о ненавигационном использовании международных рек [5] (Проекты статей) представляют собой усилия, направленные на систематизацию общепринятых принципов международного водного права, разработанных посредством прецедентного права и государственной практики, а также на установление процедурных требований по уведомлению и консультированию между государствами бассейна относительно использования и развития международных водных ресурсов. Кроме включения традиционных принципов международного права, проекты статей также пытаются продолжить развитие международного водного права, предусматривая более широкие возможности охраны экосистем и дальнейшего развития стандартов справедливого водопользования, разработанных для более устойчивого развития водных ресурсов странами бассейна.

Проекты статей, если они будут приняты, станут основным документом международного права по развитию и охране трансграничных водных ресурсов. Данный доклад рассматривает возможность использования проектов статей как эффективного средства решения экологических проблем, существующих в международных речных системах, путем анализа их положений в контексте дальнейшего развития междуна-

родного водного права. В части I кратко рассматриваются конкретные проблемы, связанные с международными реками, которые являются фоном для решения водохозяйственных проблем. В части II основное внимание уделяется развитию международного водного права посредством развития общепринятых принципов и теорий распределения водных ресурсов, а также работе по систематизации этих принципов и теорий через прошлые международные усилия для создания независимого комплекса норм международного права. В части III обсуждаются основные положения проектов статей, анализируются сильные и слабые стороны отдельных положений, а также даются рекомендации о необходимости некоторых изменений данных положений для лучшей реализации задач охраны мировых рек.

I. ХАРАКТЕР ПРОБЛЕМ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕК

Экологические и эволюционные проблемы мировых рек быстро сдвигают перспективу проблем природных ресурсов от национального к международному уровню. В мире существует приблизительно 214 речных бассейна, которые находятся на территории двух или более стран [6]. Кроме того, почти в пятидесяти странах более 75 % их площади находится на территории трансграничных речных бассейнов, в которых проживает, по оценкам, 35-40 % населения мира. Поскольку становится все более понятно, что экологические проблемы не соблюдают национальных границ, страны ищут юридические и организационные механизмы, необходимые для охраны и управления ресурсами, пересекающими их границы.

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 внутрируслового 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 [7].

II. РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОДНОГО ПРАВА

A. Теории прав на воду

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 [8]. Этот принцип абсолютного территориального суверенитета называется Доктриной Хармона. В 1895 г. Министр юстиции и генеральный прокурор США Хармон выдвинул идею абсолютного суверенитета в споре между США и Мексикой относительно загрязнения реки Рио-Гранде. Хармон заявил, что международное право не на-

лагает никаких обязательств или ответственности на США и, следовательно, спор является политическим, в отличие от юридических вопросов, решаемых между странами [9]. Согласно Доктрине Хармона, страны верховьев могут свободно истощать или использовать ресурсы реки в пределах своих границ без учета последствий для стран низовьев. Эта юридическая доктрина с тех пор рассматривалась с неодобрением, как анахроническое и узкое представление урегулирования споров между противостоящими государствами относительно общих природных ресурсов [10].

Другая, но равно ограничительная теория распределения водных ресурсов представляет принцип предшествующего водопользования, который не дает особых привилегий ни странам верховьев, ни странам низовьев, а встает на сторону государства, которое первым начало использование водных ресурсов, защищая тем самым те виды водопользования, которые являются ранними по времени [11]. 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. Кроме того, благоприятствуя тем, кто первым начал использовать воду, доктрина не принимает во внимание ни планирование, ни использование воды в экологических целях. Поэтому, несмотря на то, что данная доктрина является юридической основой распределения водных ресурсов в западных штатах США, она не получила широкой международной поддержки.

Резко отличается от доктрины Хармона и доктрины предшествующего водопользования принцип абсолютного права стран низовьев на непрерывный сток реки, поступающий из стран верховьев, 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. [13]. Подобно доктрине Хармона и доктрине предшествующего водопользования, эта теория не получила широкой поддержки среди международного юридического сообщества [14]. Считается, что она является несправедливой, возлагая ответственность на страны верховьев без соответствующих обязательств для стран низовьев. Поэтому эта теория используется только там, где постоянный поток воды необходим для выживания государства низовьев [15].

Кроме юридических теорий, разработанных непосредственно для решения проблем распределения трансграничных водных ресурсов, существует традиционный общепринятый законный принцип *sic utere tuo ut alienum non laedas* [16], 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» (которые являются гибридами принципов «абсолютного территориального суверенитета» и «абсолютной территориальной целостности» и представляют собой компромисс между ними) [17]. Следуя этим принципам, каждое государство 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 [18]. Благодаря возможности поиска компромисса между интересами государств, данная доктрина получила широкое одобрение при попытках систематизации международного водного права - и в Хельсинских Правилах [19], и в проектах статей. Она также использовалась при разбирательстве между Испанией и Францией (по озеру Лано), когда суд провозгласил «суверенитет собственной

территории государства, желающего развивать гидроэнергетический потенциал», однако признал «соответствующее обязательство предотвращения ущерба соседнему государству» [20].

Принципы *sic utere*, «ограниченного территориального суверенитета» и «ограниченной территориальной целостности» основываются на общей концепции о том, что государство бассейна не может использовать ресурсы реки таким образом, что другому государству бассейна причинялся бы значительный ущерб. Хотя эти три принципа имеют различные обоснования, результат каждого одинаков: использование ресурсов реки, которое причиняет существенный ущерб другому государству бассейна, является незаконным, а ущерб перевешивает разумные причины данного водопользования. [21]. Соответствует ли конкретное использование этим трем принципам, устанавливается путем определения ущерба, наносимого другому государству бассейна.

На сегодняшний день эти общепринятые концепции получают развитие, поскольку общество признает проблемы использования трансграничных природных ресурсов. В то время как доктрина *sic utere*, по-видимому, представляет собой более прагматические представления высших чиновников и юристов, более прогрессивное представление международных проблем природных ресурсов, поддерживаемое учеными, инженерами и экономистами – это концепция «общности интересов» [22]. Подход «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 [23]. 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. Однако проекты статей ИЛС направлены на достижение этой цели.

В. Международные водные юридические соглашения

Развитие теоретических и общепринятых юридических принципов распределения международных водных ресурсов привело к нескольким существенным попыткам систематизации этих принципов. С начала двадцатого столетия юристы, ученые и дипломаты попытались развить механизм регулирования международных водных ресурсов. В 1910 г. Институт международного права предложил структуру для регулирования международных водных ресурсов. В следующем году Институт принял Мадридское Решение об использовании международных рек [24]. В 1920-х гг. Лига наций приняла два многосторонних соглашения, существующих и сегодня, об использовании международных водных ресурсов [25].

В 1966 г. Ассоциацией международного права (ИЛА) 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 [26]. Хельсинские правила основываются на том, что каждое государство в пределах международного дренажного бассейна имеет право на разумную и справедливую долю выгодного использования водных ресурсов бассейна. Согласно ИЛА, эта идея представляет собой «развитие правил международного права, которые запрещают государствам причинять любой существенный ущерб другому государству или регионам, расположенным вне пределов национальной юрисдикции» [27]. 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 [28]. К сожалению, Хельсинские правила не имели законной силы из-за статуса Ассоциации как неофициальной организации. Как таковые решения ИЛА не могут быть юридически обязательными в международном праве, если они не приняты в форме многосторонней конвенции или соблюдаются государствами в качестве государственной практики [29].

III. ПРОЕКТ СТАТЕЙ ИЛС ЗАКОНА О НЕНАВИГАЦИОННОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДОТОКОВ

Из-за отсутствия юридического органа регулирования международных водотоков, Организация Объединенных Наций начала международную инициативу по созданию юридической структуры для решения данной серьезной проблемы. Эта работа является последним и тщательным усилием по систематизации законов о международных водных ресурсах, предпринятым Комиссией международного права ООН в проектах статей закона о ненавигационном использовании международных рек. В 1970 г. Генеральная Ассамблея рекомендовала ИЛС начать работу над законом о ненавигационном использовании международных рек с целью его «прогрессивного развития и систематизации...» [30]. С этого времени до предоставления проектов статей в 1991 г. эксперты ИЛС, совместно с 32 правительствами посредством анкетных опросов и корреспонденции, работали над составлением статей [31]. ИЛС разработала тридцать две статьи, которые требуют согласования с правительствами государств через Генерального секретаря ООН, посредством комментариев и наблюдений в ИЛС к январю 1993 г. [32].

A. Сфера рассмотрения и терминология

1. Международные водотоки

В попытке юридического признания реальной ситуации и более рациональной организации управления международными реками, систематизаторы международного права старались разработать рабочее определение «водотока», основанное на гидрологической и географической концепции [33]. Однако государственная практика руководствуется прежде всего соображениями территориального суверенитета, а не гидрологией или географией, поэтому разработка рабочего определения затянулась. Первоначально Хельсинские правила ИЛА были сосредоточены на концепции международного дренажного бассейна, которая попыталась объединить весь водораздел, включая реки, озера, каналы, подземные воды и ледники для «обеспечения максимального использования и развития любой части его водных ресурсов» [34]. ИЛС, однако, отклонила концепцию «дренажного бассейна» как чрезмерно широкую и заменила ее термином «водотока» [35], который определен в статье 2 как «система поверхностных и подземных водных ресурсов, составляющих, благодаря физическому взаимодействию, единое целое, и текущих в одном направлении». Ограничивая данное определение с целью сосредоточения исключительно на международных реках и подземных водах, зависящих от этих рек, ИЛС, по-видимому, адаптирует государственную практику к более целостному подходу к управлению ресурсом. В то время как это более узкое определение может гарантировать большее принятие проектов статей, такая привлекательность может быть обеспечена в ущерб учету физических характеристик трансграничных водных ресурсов.

2. Соглашения о водотоках

В статье 3 излагается применение проектов статей посредством принятия концепции «соглашений о водотоках». Могут быть заключены соглашения, охватывающие весь водоток, либо только часть водораздела, либо конкретный проект или программу (например, проекты мониторинга, систем предупреждения или управления рыболовством), с условием, что на водопользование другими государствами бассейна не будет оказано ощутимое неблагоприятное воздействие [36]. Кроме того, статья 3 также обеспечивает гибкость в заключении странами бассейна соглашений по водотоку для определения конкретных водных ресурсов, охваченным данным соглашением [37].

Посредством соглашений о водотоках, отдельные государства могут использовать проекты статей как общую структуру и руководство для разработки отдельных двусторонних или многосторонних соглашений, учитывающих географические и политические факторы региона. При разработке собственных соглашений государства свободны «применять и адаптировать условия существующих статей к характеристикам и видам использования конкретного международного водотока или его части» [38]. Данное условие определяет проекты статей как «структурное» или «директивное» соглашение, объясняющее обобщающий характер большинства статей. Структура основывается на успешном опыте многосторонних конвенций о развитии и распределении ресурсов Дуная и Рейна [39]. Позволяя отдельным государствам речного бассейна разрабатывать собственные соглашения, разработчики ИЛС признавали, что они не могли учесть все научные, политические и экономические переменные конкретного речного бассейна. Вместо этого разработчики сосредоточились на создании процедурных руководящих принципов уведомления и консультирования, а также на систематизации общепринятых законов о международных водных ресурсах, оставляя тем самым задачу применения правил на рассмотрение во время переговоров между конкретными государствами и экспертами бассейна. Проекты статей стали базой принципов, на основе которой могут разрабатываться соглашения о водотоках.

3. Стороны, заключающие соглашения о водотоках

Статья 5 проектов статей признает право всех государств бассейна на участие в любых консультациях по возможному использованию общих водных ресурсов, в той степени, в которой может быть затронуто конкретное государство. Это означает право третьих сторон, которые будут вовлечены в двусторонние переговоры относительно деятельности, которая может затронуть третьи стороны. Другое, возможно наиболее существенное требование, состоит в том, что государства должны не только сотрудничать, но и уведомлять и информировать другие государства о том, что действия на его территории могут затронуть другие государства. Это обязательство основывается на общем международном праве, которое требует уведомления, если государство планирует деятельность, касающуюся общего ресурса, которая может оказать неблагоприятное воздействие на другое государство. Проекты статей предусматривают, что государства бассейна должны обмениваться данными «о состоянии водных ресурсов, особенно гидрологического, метеорологического, гидрогеологического и экологического характера....» [40].

В. Основные положения проектов статей

В части II проектов статей рассматриваются «общие принципы» статей, права и обязанности государств бассейна. Эти требования являются попыткой систематизации принципов международного права, появившихся на основе обычного права в практике

межгосударственного использования международных водных ресурсов. Наиболее явно данный факт просматривается в принципе запрета ощутимого ущерба для стран бассейна, который является одним из основных принципов проектов статей. Однако статьи расширяют задачу систематизации путем создания структуры прогрессивного развития международного водного права при справедливом и разумном водопользовании [41]. Хотя принцип справедливого и разумного использования общих природных ресурсов не является новой идеей в области международного права, его использование в проектах статей гарантирует, что данный принцип получит дальнейшее развитие и структуру в процессе разработки данного договора. Два принципа справедливого и разумного водопользования в статье 5, а также запрет ощутимого ущерба в статье 7 привели к образованию так называемых «двойных основополагающих принципов», по определению специального докладчика [42].

1. Не навреди

Развивая принцип охраны рек против загрязнения, проекты статей включают принцип международного права *sic utere*, который запрещает государствам наносить экстратерриториальный ощутимый ущерб другим странам бассейна. В статье 7 указано, что государства должны использовать международные водные ресурсы таким образом, чтобы не причинить ощутимого ущерба другим государствам бассейна. Под ощутимым ущербом понимается «реальный ущерб в результате водопользования, то есть вредное воздействие» на здравоохранение, промышленность, собственность, сельское хозяйство, или окружающую среду другого государства бассейна [43]. Развивая этот принцип из принципа «существенного ущерба» Хельсинских Правил, подразумевалось, что данный принцип должен быть более «незначительного», но менее «серьезного» ущерба [44].

Поддержка концепции запрета ощутимого ущерба на территории другого государства прочно укоренилась в международном прецедентном праве. Данная идея была использована во время разбирательства между США и Канадой (дело плавильного завода), в котором суд постановил, что «согласно принципам международного права ... никакое государство не имеет права использовать или разрешить использование своей территории так, что это причиняет ущерб территории другого государства либо ее собственности или населению....» [45]. Несмотря на то, что это разбирательство касалось загрязнения атмосферы, в отличие от использования ресурсов рек, данное утверждение ясно указывает на то, что принцип *sic utere* широко применяется в международном праве.

Несмотря на то, что правило запрета ощутимого ущерба не является составным компонентом международного права, его включение в проект статей как материального требования относительно использования международных речных систем может создать проблему в отношении существующего водопользования. Принцип запрета ощутимого ущерба в статье 7, по-видимому, также выдвигает доктрину предшествующего водопользования, защищающую права первых водопользователей, без учета наносимого ущерба. Статья является предполагаемым применением принципа *sic utere*. Не существует никакой возможности для обратного применения правила запрета ощутимого ущерба, либо для дополнения принципа установлением некоторых преимуществ для государств, которым уже недостаточно существующего водопользования. Правило справедливого водопользования, которое рассматривается ниже, включает существующее водопользование для равновесия рассматриваемых факторов. Однако основное внимание в проекте статей направлено на принцип запрета ощутимого ущерба, что превосходит применение любой уравнивающей формулы путем защиты существ-

вующего водопользования от рассмотрения его как наносящего заметный ущерб другим государствам бассейна. Таким образом, проект статей непоследователен: поддерживается рассмотрение международных водных ресурсов как общих природных ресурсов и в то же самое время защищается существующее водопользование, что является движением назад, к доктрине более раннего водопользования.

2. Справедливое и разумное использование

Одним из основных принципов международного водного права, который появился в Хельсинских Правилах и далее был развит в проекте статей, является идея о справедливом использовании, или, как сказано в статье 5 проекта статей: «справедливое и разумное использование и участие». Этот принцип отражает появление взгляда на международное регулирование использования окружающей среды как на использование общих природных ресурсов посредством управления ресурсом, а не отдельным политическим органом. «Справедливое использование» в проекте статей основано на идее, что каждое государство в международном дренажном бассейне имеет равное право использовать водные ресурсы этого бассейна [46]. В статье 5 эти принципы рассматриваются в двух аспектах: во-первых, использование и развитие трансграничных водных ресурсов должно быть направлено на достижение оптимального использования при одновременной охране конкретного водотока; во-вторых, государства бассейна должны участвовать в использовании, развитии и охране трансграничных водных ресурсов справедливым и разумным образом, включая обязанность сотрудничать в охране и развитии данных ресурсов [47]. Указывая в статье 5, что государства бассейна «должны участвовать» в использовании и охране трансграничных водных ресурсов, проект статей развивает взгляд, изложенный в Хельсинских Правилах, относительно справедливого использования как права на разумное использование водных ресурсов, создавая позитивную обязанность охраны данных ресурсов.

Применяя концепцию справедливого использования к распределению водных ресурсов, данный принцип рассматривает не то, что является справедливым использованием для конкретного государства, а скорее то, что является справедливым относительно других государств, использующих те же ресурсы. Сфера права государства на справедливое использование зависит от фактов и обстоятельств каждого индивидуального случая и особенно требует оценки нескольких соответствующих факторов [48]. Статья 6 особо выделяет шесть обстоятельств, среди которых географические и гидрологические факторы, социально-экономические требования, последствия водопользования для другого государства, существующее и потенциальное водопользование, охрана окружающей среды и экономические факторы, наличие альтернативных вариантов. Проект статей также ясно определяет, что ни одному виду водопользования не может быть отдан приоритет. Статья 10 определяет, что «при отсутствии соглашения или традиций, устанавливающих обратное, ни один из видов водопользования трансграничными водными ресурсами не имеет приоритета перед другими видами водопользования». Данный принцип, который также содержится в Хельсинских Правилах [49], способствует гибкости в применении статьи к конкретному случаю, продолжает разрушение концепции существования иерархии традиционного водопользования, где более важны требования развития, чем охрана окружающей среды.

Включая этот принцип в проект статей, ИЛС, по-видимому, использует принцип справедливого использования как попытку уравновесить более традиционный принцип *sic utere*, изложенный в статье 7 о запрете ощутимого ущерба. При включении принципа справедливого использования предусматривается, что государство ниже по течению, которое первым начало использование водных ресурсов, не сможет помешать более

поздней разработке водных ресурсов государством, распложенным выше по течению, под предлогом того, что более позднее водопользование причинит ему ущерб, нарушив тем самым принцип запрета ощутимого ущерба. Поэтому, согласно доктрине справедливого использования, тот факт, что государство ниже по течению первым начало разработку водных ресурсов, будет просто одним фактором, уравниваемым другими пятью факторами, указанными в статье 6, в определении справедливого распределения трансграничных водных ресурсов.

Существенной проблемой, связанной с принципом справедливого использования, является подчинение его принципу запрета ощутимого ущерба, определенному в статье 7. Например, в случае загрязнения используется именно принцип запрета ощутимого вреда, а не принцип справедливого водопользования. Это решение является реальным, учитывая, что загрязнение должно быть снижено на всех уровнях, а не только сбалансировано в одном государстве против выгодного использования другим государством [50]. Непосредственно поддерживая главенство одного принципа над другим, комментарий ИЛС определяет норму справедливого использования через прямую ссылку на принцип запрета ощутимого ущерба. «Использование трансграничных водных ресурсов не является справедливым, если это причиняет другому государству ощутимый ущерб. Комиссия признает, что в некоторых случаях обеспечение справедливого и разумного использования будет зависеть от допущения одним или более государствами некоторого ущерба» [51]. Подчиняя один принцип другому, ИЛС, по-видимому, обеспечивает соответствие представления о трансграничных водных ресурсах как об общем природном ресурсе с более простым принципом *sic utere*, содержащемся в принципе запрета значительного ущерба.

3. Охрана окружающей среды

В процессе развития законов об использовании рек часто игнорировалась необходимость охраны экосистем и долгосрочной поддержки водных ресурсов. Традиционное право относительно прав экосистем на охрану все еще не дополнено [52]. Хотя принцип *sic utere*, по-видимому, подразумевает, что действия государства не должны причинить ущерб окружающей среде другого государства, это не защищает экосистему от ущерба, наносимого в пределах самого государства. Несмотря на признание Стокгольмской Декларацией 1972 г. требований охраны окружающей среды [53], ИЛА не смогла в Хельсинских Правилах признать независимые права экосистем.

В отличие от прошлой практики, проект статей ИЛС впервые признает, что речная экосистема является ресурсом, заслуживающим юридической защиты против деградации. ИЛС включила в часть IV четыре статьи по вопросу охраны окружающей среды и загрязнения. В статье 20 под названием «Охрана и сохранение экосистем» определяется задача этой части «охрана и сохранение экосистем международных водных ресурсов», а в статье 21 особо выделен термин загрязнения как «любое причиняющее ущерб изменение состава или качества трансграничных водных ресурсов, которое непосредственно или косвенно вызвано человеческой деятельностью» [54]. Эти две статьи значительно поддерживают охрану трансграничных рек. Во-первых, экосистемная концепция, определенная статьей 20, расширяет сферу охраны окружающей среды во всех частях речной экосистемы, включая как прямое, так и не прямое воздействие при развитии земельных ресурсов и бассейна, которые затрагивают реки. Во-вторых, широкое определение загрязнения в статье 21 является положительным вкладом в охрану окружающей среды, поскольку учитывает более широкий комплекс действий, относящихся к сфере проекта статей, чем намного узкие определения, рекомендуемые Организацией экономического сотрудничества и развития в 1974 г., принятые позднее в не-

скольких международных соглашениях. Эти определения касались прежде всего человеческой деятельности и включали узко определенные термины, такие как «окружающая среда», «вещество» и «вредное воздействие» в отношении вредного воздействия прежде всего на людей, а не на окружающую среду.

Рассматривая вопрос загрязнения, ИЛС в статье 21 принимает принцип запрета ощутимого ущерба, установленного в статье 7, в противоположность принципу справедливого использования. Как пишет один комментатор: «Мало привлекательным казалось... утверждение, что ущерб от загрязнения в одном государстве должен компенсироваться выгодным использованием в другом государстве ...» [55]. ИЛС через своего специального докладчика выражает мысль, что «водопользование, причиняющее ощутимый ущерб от загрязнения другим государствам бассейна и окружающей среде, может быть расценено как несправедливое и неразумное» [56]. Развивая данный принцип, далее говорится, что термин «ущерб» должен быть определен как «фактическое ухудшение использования, ущерб здоровью или имуществу, либо вредное воздействие на экологию водотока» [57]. Принцип, основанный на доктрине *sic utere*, является строгим и не позволяет компенсацию ценности, которая могла бы быть включена в принцип справедливого использования. Это четко показывает, что ИЛС включает вопрос охраны окружающей среды в соглашение не только формально, но создает независимый уровень ее охраны.

В параграфе 2 статьи 21 специально указано, что страны обязаны «предотвращать, уменьшать и управлять загрязнением» международной реки, которое может «причинить ощутимый ущерб живым ресурсам реки». Этот дальновидный акцент на обязательстве в первую очередь предотвратить загрязнение является фундаментальной частью этого важного раздела. Восстановление качества воды и контроль ущерба, наносимого экосистеме, представляют собой чрезвычайно трудные проблемы из-за недостаточного совершенствования технологий в решении данных проблем и финансовых ограничений экономического роста государства, которые часто не рассматриваются как непосредственно связанные с долгосрочным благосостоянием окружающей среды [58]. Пытаясь выявить и предотвратить потенциальные проблемы прежде, чем они произойдут, проекты статей принимают упреждающий подход к охране окружающей среды.

Государства также несут ответственность по параграфу 3 статьи 21 о сотрудничестве с другими государствами бассейна в разработке «списков веществ, сброс которых в водные ресурсы международного водотока должен быть запрещен, ограничен, исследован или проверен». Эта практика, подобная правилам Лондонского соглашения о сбросах отходов [59], требует создания списков веществ различных уровней токсичности, стойкости и бионакопления. Вещества, идентифицированные как опасные для экосистемы, запрещаются взаимным соглашением между сторонами, в то время как вещества с более низкими показателями получают более слабые уровни регулирования.

Для охраны прибрежной окружающей среды также важно условие, определенное в статье 22, рассматривающее внесение чуждых или новых видов в международный водоток. Данное положение требует, чтобы государства «предпринимали все меры, необходимые для предотвращения внесения видов, чуждых или новых, в международный водоток, что может иметь последствия, вредные для экосистемы водотока и наносящие в результате ощутимый ущерб другим государствам водотока» [60]. Данный принцип важен, так как устойчивость экосистемы к внешним воздействиям зависит от устойчивости его биологических и гидрологических характеристик, которые могут быть нарушены внесением новых или чуждых видов [61].

С. Процедурные обязанности, определенные в проектах статей

Часть III проектов статей под названием «Планируемые меры» устанавливает процедурные требования, которые должны выполнять государства при использовании международного водотока. Данный процедурный раздел проектов статей сосредоточен на обязательстве, изложенном в статье 11 о том, что государства бассейна должны «обмениваться информацией и консультироваться друг с другом относительно возможных последствий планируемых мер на состояние международного водотока». Данный процедурный аспект соглашения, будучи более уникальным с точки зрения обычного права, чем аспекты, рассмотренные выше, также восходит к международному прецедентному праву. Тот принцип, что государства обязаны сотрудничать для предотвращения ущерба другому государству, был четко сформулирован при разбирательстве по озеру Лано [62]:

«Государства сегодня четко понимают важность проблемы конфликтующих интересов, вызванных индустриальным использованием международных рек, а также необходимость их примирения путем взаимных уступок. Единственный способ достижения компромиссов интересов состоит в заключении соглашений на все более комплексной основе.... Таким образом, по-видимому, возникает обязательство благожелательно принимать все коммуникации и контракты, которые могли бы, при широком сравнении интересов и взаимной доброй воле, обеспечить государства лучшими условиями по заключаемым соглашениям» [63]

В статьях 11-19 детально определяется, как государства должны уведомлять и консультировать друг друга, если какие-либо меры, реализация которых планируется в пределах территории государства, может иметь «ощутимое неблагоприятное воздействие» на другие государства бассейна [64]. Статьи предусматривают уведомление одного государства другим о планируемой им деятельности, за которым следует шестимесячный период для комментариев, в течение которого уведомляющее государство должно приостановить выполнение планируемой деятельности и затем шесть месяцев консультаций и переговоров, если уведомляемое государство возражает против планируемой деятельности. В течение периода, во время которого происходят консультации, уведомляющее государство не может начать проект без согласия уведомляемого государства [65]. Таким образом, уведомляя другое государство о рассматриваемом проекте, государство берет на себя обязательство приостановить выполнение своих планов до конца периода получения ответа от уведомляемого государства.. Статьи 15 и 17 предусматривают, что, если уведомляемое государство сообщает уведомляющему государству, что проект может причинить ощутимый ущерб (статья 7) или нарушить справедливое использование (статья 5), стороны должны начать консультирование и переговоры с целью достижения справедливого решения ситуации. Если же уведомляемое государство отвечает, что не будет иметь место нарушение статей 5 или 7, уведомляющее государство может продолжать реализацию проекта.

Даже если государство, которое планирует деятельность, не сообщает о ней другим государствам бассейна, считая, что не будет никакого ощутимого неблагоприятного воздействия, другие государства все равно могут начать процесс уведомления. Эти государства могут потребовать, чтобы государство, инициирующее деятельность, начало применение условий статьи 12 (определение того, будет ли планируемая деятельность иметь ощутимый неблагоприятный эффект), согласно требованиям параграфа 1 статьи 18, в котором допускается возможность такого запроса, если он подкреплён соответствующими доказательствами. Даже если государство, инициирующее деятельность, отвечает отрицательно, это определение по-прежнему может не приниматься государством, которое может затронуть эта деятельность, которое в этом случае по параграфу 2 статьи 18 может потребовать от инициирующего государства начала консуль-

таций и переговоров. И в этом случае реализация планируемой деятельности должна быть приостановлена для начала обсуждений на шесть месяцев, по требованию потенциально затрагиваемого государства.

Существует три принципиальных исключения из этих процедурных требований, изложенных в проектах статей. Первый содержится в статье 19 и предусматривает, что государство бассейна может немедленно продолжать реализацию мер, которые «являются безотлагательными для обеспечения здравоохранения, общественной безопасности или других одинаково важных целей». В этом случае, государство, осуществляющее данные меры, должно передать другому государству бассейна формальную декларацию безотлагательности мер, вместе с подтверждающими данными и информацией, после чего применяются обычные требования консультаций и переговоров. Второе исключение содержится в статье 25, которая позволяет государству свободу процедурного согласования в случае критического положения. Критическое положение определено здесь как «ситуация, которая причиняет серьезный ущерб или представляет неизбежную угрозу его возникновения... для других государств, возникающая по естественным причинам ... либо в результате человеческой деятельности...» [66]. Эта статья предусматривает, что государство, в котором происходит критическая ситуация, должно только уведомить другие государства бассейна и соответствующие международные организации. Однако обязательство других государств предоставить помощь государству, попавшему в критическое положение, ограничено. Обязательство входит в силу, только если план на случай непредвиденных дополнительных обстоятельств был согласован заранее. Третье исключение, изложенное в статье 31, позволяет государствам не предоставлять информацию, которая является важной для национальной обороны или безопасности, защищая таким образом данную информацию от огласки. Однако необходимо отметить, что критерий национальной безопасности не определен специально в проекте статей и может потенциально стать лазейкой для подписавших государств для невыполнения взятых обязательств, поскольку любое крупное сооружение, такое как плотина, электростанция или завод, может рассматриваться как так или иначе связанное с национальной безопасностью. Статья 31 пытается сузить сферу действия этого исключения, требуя, чтобы государства «сотрудничали с честными намерениями с другими государствами бассейна в предоставлении такого количества информации, какое возможно при данных обстоятельствах».

Проблема применения данных процедурных правил состоит в том, что они направлены только на сотрудничество и переговоры относительно «планируемых мер». Ограничивая эту формулировку по отношению к будущим событиям, часть III проектов статей не сможет рассматривать существующее водопользование в бассейне; данная проблема также возникает в применении принципа запрета ощутимого ущерба [67]. Данный принцип позволяет государствам оставаться вне процедурного процесса по действиям, которые уже осуществляются, укрепляя анахронический принцип территориального суверенитета. Даже несмотря на то, что статья 9 требует надлежащего обмена данными, прежде всего это касается общих научных данных относительно бассейна и только после этого требуется обмен той информацией, которая является «разумно» доступной по «разумной» цене. Таким образом, процедурные статьи не смогут обеспечить полную атмосферу сотрудничества в бассейне. Кроме того, они также препятствуют возможности развивающихся стран конкурировать с развитыми странами за доступ к ресурсам бассейна.

Одним из возможных выходов из данной ситуации могло бы стать включение требования рассмотрения существующего водопользования, также как и «планируемых мер». Такое условие может потребовать, чтобы государства рассмотрели существующие сооружения и проекты с целью ограничения их воздействия на другие государства

посредством эксплуатационных и структурных изменений. Таким образом, процедурные требования могли бы лучше поддерживать отношение сотрудничества, установленное в данном разделе, а также концепцию общих природных ресурсов, которая часто упоминается в проектах статей.

Независимо от данного очевидного недостатка, процедурные требования части III являются явным усовершенствованием Хельсинских Правил, которые просто рекомендуют, чтобы государства предоставляли «уместную и разумно доступную» информацию друг другу о водных ресурсах общей реки [68]. Кроме того, эти процедуры создают структуру, в рамках которой отдельные государства, совместно использующие водные ресурсы, могут разрабатывать специальные режимы в соответствии со специфическими требованиями и характеристиками реки, содействуя таким образом достижению цели создания общей юридической структуры отдельного бассейна. Несмотря на данные процедурные требования, в проектах статей ясно показано, что даже если другим государствам не предоставляется никакой информации до фактической реализации планов, государство, осуществляющее деятельность, по-прежнему обязано выполнять независимые обязательства по статьям 5 и 7.

D. Средства правовой защиты

Статья 32 предусматривает, что государства бассейна не должны допускать дискриминации на основе национальности или места жительства в предоставлении доступа к своей юридической системе любому лицу, находящемуся под угрозой или получившему осязаемый ущерб в результате деятельности, связанной с международным бассейном. Согласно ИЛС, идея данной статьи в том, что «если государства бассейна обеспечивают доступ к судебным или другим процедурам своим гражданам или резидентам, они должны обеспечить доступ на равном основании для иностранных граждан и нерезидентов» [69]. Статья также учитывает ситуации, в которых гражданин другого государства получает ущерб в пределах государства бассейна и, следовательно, данное требование не ограничивается трансграничным загрязнением [70]. Это также важно для включения не только ущерба, который уже произошел, но также и защиты граждан, которые «подвергаются угрозе получить данный ущерб», поддерживая, таким образом, реализацию цели предотвращения ущерба прежде, чем он произойдет.

Частное условие правовой защиты важно не только в обеспечении судебной защиты, но также и в обеспечении доступа к «другим процедурам». Этим признается растущее значение административных и законодательных процедур, например таких, которые были использованы в США при разработке проектов заявлений об экологическом ущербе согласно Национальному акту экологической политики [71]. Согласно этому условию, иностранные граждане включены в положения о процедурных процессах проекта статей, включая уведомление, переговоры и консультирование, в той же степени, как и граждане государства, осуществляющего деятельность. Однако важно отметить, что необходимо обеспечение доступа к таким же судебным процедурам, как и процедуры в пределах данного государства. Проект статей не предусматривает основания подачи гражданами исков гражданина, а также применения судебного решения по отношению к иностранным подданным.

Защита права иностранных граждан возбуждать иски против государства-нарушителя, по-видимому, является попыткой решения проблем, возникших во время дела плавильного завода. По этому делу граждане США, получившие ущерб, не смогли предпринять действия против предприятия, расположенного в Канаде, на основании доктрины общего права, известной как «принцип местного действия». Эта доктрина предусматривает, что действия по устранению ущерба, нанесенного на территории, от-

носятся к юрисдикции страны, в которой расположена территория [72]. Так как юрисдикция не принадлежала США, истцы были вынуждены просить правительство США выполнить их требования. Статья 32 позволяет решить эту ситуацию, по крайней мере частично, предоставляя частным гражданам другой страны равный доступ к национальной судебной системе.

Несмотря на то, что проект статей создает возможность для частного гражданина другой страны использовать суды страны и административные процессы для решения конфликтов относительно международных рек, в них не определен метод решения споров между странами. Хотя в процедурных правилах основной акцент делается на переговоры и консультации, что поддерживает идею урегулирования потенциального конфликта до его возникновения, не предусматривается никакого выхода в случае, если эти переговоры будут неудачными и если государства не захотят вести переговоры. Положения об урегулировании споров, такие как положения статьи 11 Соглашения об охране озонового слоя [73] могли бы быть включены в проекты статей, что позволит перенести спор на рассмотрение Международного суда. Проекты статей могут либо специально включить судебное условие, либо позволить создание собственных условий на региональной основе через специальные соглашения. В то время как обычное право указало бы, что спор может быть урегулирован в пределах отдельных стран или в Международном суде, все-таки важно указать в проекте статей метод судебного разбирательства между государствами.

Е. Проблемы, не рассмотренные в проектах статей

Выше уже были рассмотрены некоторые проблемы проектов статей в контексте определенных условий, в которых они могут возникнуть, однако есть еще две сферы, которые не затронуты в проектах статей. Эти вопросы включают проблему воздействия глобального изменения климата на трансграничные водные ресурсы, а также необходимость поддержки развивающихся стран с целью координирования развития с другими странами бассейна.

1. Изменение климата

Международное сообщество сегодня сталкивается с глобальной экологической проблемой, которая будет иметь серьезные последствия для каждого аспекта жизни на планете. Прогнозируется, что увеличение атмосферного содержания углекислого газа и последующий парниковый эффект приведет к увеличению средней температуры поверхности Земли на 2-9 градусов по Фаренгейту к 2050 г. [74]. Хотя точная цифра все еще является предметом обсуждений научного сообщества, существует общее понимание, что в следующем столетии глобальные температуры существенно увеличатся. Повышение температур будет иметь множество последствий для международных речных систем, включая увеличение стока из-за таяния снегов, рост требований к гидроэлектроэнергии для использования кондиционеров, изменение сельскохозяйственных методов, сдвиг требований на воду в более высокие широты, и, что наиболее важно, уменьшение количества осадков во многих регионах [75].

Проблема изменения климата должна рассматриваться в контексте международных водотоков, поскольку соглашения о распределении установленных объемов воды между различными государствами не смогут учесть широкие колебания стока из-за изменения климата. Как только водные права по реке определены, страны не будут иметь механизма решения проблемы значительного сокращения стока реки. Сохранение имеющегося распределения будет благоприятно для стран, имеющих более развитое водопользование, лишив менее развитые страны возможности развития. Одно из возможных решений данной проблемы состоит в том, чтобы соглашения (на основе проектов статей), вместо установления определенных числовых объемов воды, определили более гибкие меры по водodelению, например, пропорциональное водodelение [76]. Другим возможным решением может стать включение в соглашения планов на случай непредвиденных обстоятельств, специально рассматривающих вопросы изменения климата, например, условия распределения меньшего стока между государствами бассейна. До тех пор, пока структура проектов статей не создаст систему приоритетов и/или схемы учета климатических факторов при переоценке речного стока на регулярной основе, эта проблема опять вернет нас к старой модели раннего водопользования, защищая государства, первыми начавшие использование воды.

2. Необходимость помощи развивающимся странам

Проекты статей не содержат никаких условий относительно финансовой или технической помощи странам для обеспечения выполнения юридических принципов статей и усилий по мониторингу. В то время как подобные условия были включены в другие соглашения, например, в Конвенцию о морских законах [77], данный вопрос не рассматривается в проектах статей. При увеличивающихся глобальных экологических проблемах, таких как глобальное потепление, облесение и, что наиболее важно, истощение и загрязнение водных ресурсов, важно, чтобы каждая страна имела экономические и технические средства достижения целей охраны окружающей среды. В таких странах, как Россия, где развал Советского Союза оставил огромные экономические и инфраструктурные проблемы, проблемы здравоохранения и окружающей среды рассматриваются скорее как вторичные по отношению к целям экономических реформ, увеличения промышленного производства и оплаты импорта зерна [78]. По выражению одного комментатора, «это не только вопрос денег, но и передачи технологий и укрепления организационного потенциала. Существует необходимость умножить успешный опыт сотрудничества, чтобы показать пример» [79]. Обеспечивая финансовую и техни-

ческую помощь в пределах бассейна или в большем масштабе, проекты статей смогут гарантировать, что задачи ИЛС будут выполнены и страны смогут лучше управлять своей деятельностью при сотрудничестве со своими соседями.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проект статей ИЛС является существенным шагом вперед в создании юридических принципов охраны и регулирования международных рек. Впервые поддерживаемая правительствами организация объединила в проекте соглашения общепринятое право и государственную практику в области трансграничных водных ресурсов, наряду с прогрессивным взглядом на общие ресурсы и необходимости охраны экосистем независимо от политических границ. Включая и материальные, и процедурные требования к отношениям между государствами бассейна, проекты статей создают структуру, которая принимает во внимание реалии региональной политики, экономики и географии, позволяя государствам бассейна строить на этом основании принципы собственных бассейновых соглашений. В этом отношении проекты статей включают успешные усилия международного сообщества по созданию проекта юридической структуры для начала процесса охраны мировых рек от дальнейшей экологической деградации и помощи государствам в распределении водных ресурсов справедливым образом, защищая интересы других государств.

Однако, хотя проекты статей и являются шагом в правильном направлении, этот шаг нельзя назвать завершенным. В них недостаточно рассматриваются такие проблемы как существующее использование рек, подчинение прогрессивного принципа справедливого использования традиционному принципу запрета ощутимого ущерба, создание средств судебной защиты для государств, учет глобального изменения климата и обеспечение финансовой и технической поддержки слаборазвитых стран. Именно выявление подобных проблем будет важно при повторном рассмотрении проектов статей ИЛС, совместно с международным сообществом, для разработки заключительного соглашения, которое не только будет рассматривать проблемы, существующие в мировых речных системах, но и будет приемлемым для наибольшего количества государств, которые его подпишут. На самом деле не само соглашение, а именно страны и народы смогут обеспечить сохранение наших жизненно важных водных ресурсов для следующих поколений.

Примечания

1. См. Joyce Starr, *Water Resources: A Foreign-Policy Flashpoint*, *EPA Journal*, July 1990, стр. 34-35. "В одной только Африке к 2000 г. пострадает или погибнет в результате проблем, связанных с водой 250 млн. человек (почти 40% населения). ЮНИСЕФ сообщает, что 25000 детей во всем мире ежедневно умирают от голода и болезней из-за недостатка воды или ее загрязнения" *Там же* стр. 34.

2. Например, в Восточной Европе, где имеется достаточно воды, по оценкам, речная вода в Польше так загрязнена, что почти 95% воды непригодно для питья; а почти все реки в Румынии и половина рек в Чехословакии имеют опасный уровень загрязнения. *Там же* стр. 34 (*quoting* Frederick Painton, *Where the Sky Stays Dark: The Lifting of the Iron Curtain Reveals Planet's Most Polluted Region*, *Time*, May 28, 1990, стр. 41). В Центральной Азии некогда огромное Аральское море за последние 30 лет потеряло 60% своего первоначального объема в результате чрезмерного использования водных ресурсов рек бассейна в интересах сельского хозяйства в Узбекистане и Туркменистане, в результате чего на месте отступившего моря остается высохшее дно, загрязненное пестицидами и удобрениями. *The Vanishing Aral Sea*, *World Press Review*, Nov. 1992, стр. 20. По оценкам, в России три четверти поверхностных водных ресурсов непригодны для питья, а загрязнение продолжает увеличиваться, несмотря на снижение промышленной деятельности. Leyla Boulton, *Fin. Times*, Apr. 7, 1993, стр. 16.

3. Starr, *supra* note 1, стр. 34.

4. John Kolars, *Hydro-Geographic Background to the Utilization of International Waters in the Middle East* (April 11, 1986), в *Am. Soc'y of Int'l Law: Proc. of the 80th Ann. Meeting* 249, 250 (1986).

5. *Report of the International Law Commission, Draft Articles on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*, U.N. GAOR, 46th Sess., Supp. No. 10 стр. 161, U.N. Doc. A/46/10, (1991) [далее *Draft Articles*].
6. United Nations Environmental Programme, The State of the World Environment, стр. 29, U.N. Doc. UNEP/GC.16/9 (1991).
7. См. Cecil J. Olmstead, The Law of International Drainage Basins 3-8 (A. H. Garretson et al. eds., 1967).
8. Alexandre Kiss & Dinah Shelton, International Environmental Law 119 (1991).
9. Там же стр. 119-20.
10. Там же стр. 120.
11. J.G. Lammers, Pollution of International Watercourses 364 (1984).
12. Там же стр. 366.
13. См. generally William L. Griffin, *The Use of Waters of International Drainage Basins Under Customary International Law*, 53 Am. J. Int'l L. 50, 70 (1959) (quoting Lauterpacht, *Oppenheim's International Law: A Treatise* (8th ed., 1955)).
14. James O. Thiermond III & Erickson Shirley, *A Survey of the International Law of Rivers*, 16 Denv. J. Int'l L. & Pol'y 139, 143 (1988).
15. Bonaya A. Godana, Africa's Shared Water Resources 38-39 (1985).
16. Принцип общего права, гласящий, что «каждый должен использовать свою собственность таким образом, чтобы не нанести ущерб чужой собственности» *Charman v. Bennett*, 169 N.E.2d 212, 214 (1960).
17. Godana, *supra* note 15, стр. 40.
18. Thiermond & Shirley, *supra* note 14, стр. 146.
19. International Law Association, Helsinki Rules on the Uses of International Waters of International Rivers, in Report of the Fifty-Second Conference: Helsinki 477 (1967) [далее Helsinki Rules].
20. *Spain v. France*, 24 I.L.R. 101, 111-12 (1957) [далее *Lake Lanoux Arbitration*].
21. Thiermond & Shirley, *supra* note 14, стр. 146.
22. Joseph W. Dellapenna, *Surface Water in the Iberian Peninsula: An Opportunity for Cooperation or a Source of Conflict?*, 59 Tenn. L. Rev. 803, 816-17 (1992).
23. Ved P. Nanda, *Emerging Trends in the Use of International Law and Institutions for the Management of International Water Resources*, 6 Denv. J. Int'l L. & Pol'y 239, 258 (1976).
24. *Resolutions Adopted on the Subject of International Regulation of the Use of International Streams*, Apr. 20, 1911, in Resolutions of the Institute of International Law 168-70 (James Brown Scott trans., ed., 1916).
25. Godana, *supra* note 15, стр. 7. Подписанные в 1921 и 1923, эти конвенции касались свободы использования международных рек для судоходства и сельского хозяйства. Там же
26. Helsinki Rules, *supra* note 19, стр. 486.
27. Stephen McCaffrey, *International Organizations and the Holistic Approach to Water Problems*, 31 Nat. Resources J. 139, 144 (1991).
28. Helsinki Rules, *supra* note 19, art. IV, стр. 486.
29. Babu Ran Chauhan, Settlement of International Water Law Disputes in International Drainage Basins 426 (1981).
30. G.A. Res. 2669, U.N. GAOR, 25th Sess., Supp. No. 28, стр. 127, 1, U.N. Doc. A/8202 (1970).
31. McCaffrey, *supra* note 27, стр. 146.
32. G.A. Res. 2669, *supra* note 30.
33. Olmstead, *supra* note 7, стр. 6-7.
34. Helsinki Rules, *supra* note 19, art. II, comment (b), стр. 485.
35. Stephen McCaffrey, *Current Developments: The Thirty-Fifth Session of the International Law Commission*, 78 Am. J. Int'l L. 457, 476 (1984).
36. Stephen McCaffrey, *Background and Overview of the International Law Commission's Study of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, 3 Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y 17, 41 (1992).
37. Там же
38. *Draft Articles*, *supra* note 5, part I, art. 3, 1.
39. См. Lynton Keith Caldwell, International Environmental Policy: Emergence and Dimensions 130-34 (2d ed. 1990).
40. *Draft Articles*, *supra* note 5, part II, art. 9, 1.
41. См. *infra* notes 45-50 and accompanying text.
42. Stephen McCaffrey, *The Law of International Watercourses: Some Recent Developments and Unanswered Questions*, 17 Denv. J. Int'l L. & Pol'y 505, 508 (1989).
43. *Report of the International Law Commission to the General Assembly on the Work of Its Fortieth Session*, U.N. GAOR, 43d Sess., Supp. No. 10, стр. 85, U.N. Doc. A/43/10 (1988), reprinted in [1988] Y.B. Int'l L. Comm'n 36, U.N. Doc. A/CN.4/SER.A/1988/Add.1 (part 2) [далее *Report of the ILC*].
44. Ved P. Nanda, *The Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Draft Articles on Protection and Preservation of Ecosystems, Harmful Conditions and Emergency Situations, and Protection of Water Installations*, 3 Colo. J. Int'l L. & Pol'y 175, 193 (1992).
45. *U.S. v. Canada*, 3 R.I.A.A. 1905, 1965 (1938) [далее *Trail Smelter Arbitration*].

46. Nanda, *supra* note 23, стр. 258.
47. *Draft Articles*, *supra* note 5, part II, art. 5, 1.
48. *Report of the ILC*, *supra* note 43, стр. 84.
49. The Helsinki Rules, *supra* note 19, art. IV: «Использование или вид использования не наделяется никакой приоритетностью перед другим видом использования».
50. Charles B. Bourne, *The International Law Commission's Draft Articles on the Law of International Watercourses: Principles and Planned Measures*, 3 Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y 65, 79 (1992).
51. *Report of the ILC*, *supra* note 43 стр. 84.
52. Greta Goldenman, *Adapting to Climate Change: A Study of International Rivers and Their Legal Arrangements*, 17 Ecology L. Q. 741, стр. 789 (1990).
53. Принцип 2 Стокгольмской декларации гласит: «Природные ресурсы Земли, включая атмосферу, воду, землю, флору и фауну, а особенно репрезентативные образцы природных экосистем, должны охраняться в интересах настоящих и будущих поколений посредством тщательного планирования или управления, насколько это возможно». *U.N. Conference on the Human Environment: Final Documents*, 11 I.L.M. 1416, 1418 (1972).
54. *Draft Articles*, *supra* note 5, part IV, art. 21, 1.
55. Bourne, *supra* note 50, стр. 79.
56. Steven McCaffrey, *Fourth Report on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, in [1988] Y.B. Int'l L. Comm'n стр. 241, U.N. Doc A/CN.4/412/Add.2 (1988).
57. *Там же* стр. 6.
58. Charles Odidi Okidi, *Preservation and Protection Under the 1991 ILC Draft Articles on the Law of International Watercourses*, 3 Colo. J. Int'l Env L. & Pol'y 143, 149 (1992).
59. *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter*, Article IV and Annex I-II, 11 I.L.M. 262, 265-66 (1972).
60. *Draft Articles*, *supra* note 5, part IV, art. 22.
61. Charles Odidi Okidi, *supra* note 58, стр. 153. Окиди упоминает, например, озеро Виктория в Африке, одно из богатейших озер в мире с точки зрения биоразнообразия рыб, которому был нанесен значительный ущерб из-за введения в озеро нильского окуня, в результате чего снизилось количество местных видов рыб.
62. *Lake Lanoux Arbitration*, *supra* note 20.
63. *Там же* стр. 129-30.
64. *Draft Articles*, *supra* note 5, part III, art. 12.
65. *Там же* part III, art. 14 & 17.
66. *Там же* part V, art. 25, 1.
67. *См. supra* text accompanying notes 43-46.
68. Helsinki Rules, *supra* note 19, art. XXIX, 1 стр. 518.
69. Report of the International Law Commission, Text of Draft Articles 2, 10, 26-29 & 32, With Commentaries Thereto Provisionally Adopted by the Commission at its Forty-Third Session, U.N. GAOR, 46th Sess., Supp. No. 10, стр. 173, 195, U.N. Doc. A/46/10 (1991).
70. *Там же* стр. 195.
71. 42 U.S.C. 4321-47 (1988).
72. McCaffrey, *supra* note 36, стр. 27. *См. also*, Stephen McCaffrey, Private Remedies for Transfrontier Environmental Disturbances 68-71 (1975).
73. *Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*, art. III, UNEP Doc. IG. 53/5/Rev 1 (1985).
74. Houghton & Woodwell, *Global Climatic Change*, Sci. Am., Apr. 1989, стр. 36.
75. Greta Goldenman, *supra* note 52, стр. 746-47.
76. *Там же* стр. 785.
77. *См.* Article 202 of the *United Nations Convention on the Law of the Sea*, reprinted in Third United Nations Conference on the Law of the Sea: Documents, vol. III (Renate Platzoder ed., 1982).
78. *См.* Boulton, *supra* note 2, стр. 17.
79. *Там же*

Р.Л. Келлоу

Распределение и охрана межпровинциальных водных ресурсов в Западной Канаде

Р.Л. Келлоу, исполнительный директор Отдела трансграничных водных ресурсов «Environment Canada»

Аннотация

На территории Канадских прерий большинство рек, обеспечивающих надежный источник воды хорошего качества, используются совместно провинциями Альберта, Саскачеван и Манитоба.

Поскольку по Соглашению о передаче природных ресурсов 1930 г. была определена общая ответственность за управление этими межпровинциальными водными ресурсами, появилась необходимость создания механизма поддержки сотрудничества между провинциями, а также между федеральными и провинциальными правительствами для обеспечения справедливого использования и охраны водных ресурсов. Следуя этой необходимости, правительства Канады и трех степных провинций подписали в 1948 г. Соглашение о Водном совете степных провинций, которое было впоследствии заменено в 1969 г. подписанием Основного соглашения о пропорциональном вододелении. Данное соглашение определяет формулу пропорционального распределения естественного стока межпровинциальных водных ресурсов и обеспечивает поддержание качества водных ресурсов приемлемого уровня на границах провинций. Соглашение также предусматривает совместный подход к интегрированному управлению и развитию межпровинциальных рек и подземных бассейнов.

Введение

Степные провинции Альберта, Саскачеван и Манитоба, площадью около 800000 кв. миль (рис. 1), обладают разнообразным ландшафтом. Западная часть региона находится в Скалистых горах. Далее на восток пейзаж меняется от предгорий к Великим равнинам. Северная часть и восточная часть региона по границе Онтарио являются частью Канадского щита. Численность населения этих трех провинций составляет приблизительно 5,1 млн. человек, из которых 58 % или около трех миллионов человек проживают в Альберте. Более 90 % населения проживает в южных частях региона. Приблизительно 50 % всего населения живет в пяти самых больших сообществах, из которых Реджайна является самым мелким, а Калгари - самым крупным.

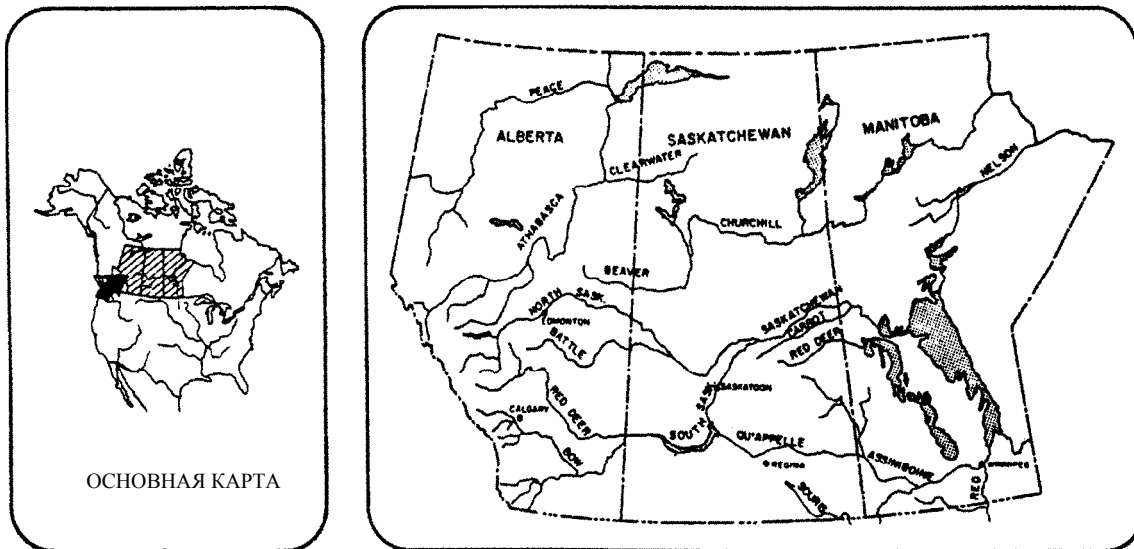


Рис. 1. Карта степных провинций

Южная часть региона обычно засушлива, здесь испарение превышает количество осадков. Среднегодовое количество осадков колеблется между 11 и 19 дюймами (300 и 500 мм). Часто случаются засухи и засушливые периоды. Данные условия и холмистая местность обуславливают низкий объем ежегодного стока. Преобладают мелкие реки с неустойчивым стоком, которые являются ненадежными источниками воды. Даже крупные степные реки часто не обеспечивают необходимое водоснабжение. Большая часть стока этих рек протекает в течение короткого периода последней весной. Если эту воду не накапливать, она становится недоступной для использования в более позднее время.

Из-за этих условий главные реки, которые начинаются на восточных склонах Скалистых гор и текут через Альберту и Саскачеван в Манитобу, рассматриваются как самый надежный источник воды хорошего качества. Приблизительно 80 % стока этих рек формируется в горной части верховьев, составляющей 20 % от общей площади бассейна.

Ранее существовавшее управление водными ресурсами

Управление водными ресурсами в Западной Канаде началось с Северо-западного акта об ирригации 1894 г., который обеспечил законодательство для использования водных ресурсов на территории, которая позднее была разделена на провинции Альберта, Саскачеван и Манитоба. Наряду с другими положениями, этот акт устанавливал распределение воды для коммунального водоснабжения и ирригации на основе приоритетов во времени. Он также установил, что вся вода принадлежит монархии и что права на использование воды могут регулироваться посредством лицензирования.

В 1906 г. был принят Акт об ирригации Канады. Этот акт, с поправками в 1915 г., определял распределение воды для коммунального, муниципального, промышленного, ирригационного использования и других целей.

Управление водными ресурсами в регионе оставалось в ведении федеральной власти до принятия в 1930 г. Соглашения о передаче природных ресурсов. За несколькими важными исключениями, этот акт передал основную ответственность за управление водными ресурсами отдельным провинциям. Каждая провинция приняла провин-

циальные уставы, подобные Акту об ирригации Канады и признала все права, предоставленные федеральным правительством до 1930 г.

В результате принятия Соглашения о передаче природных ресурсов, водные специалисты признали необходимость совместной работы для поддержания сотрудничества:

1. между провинциями, поскольку действия одной провинции могут иметь серьезные последствия для другой;
2. между федеральным правительством и правительствами провинций, так как оба уровня руководства выполняли важные и, в некоторой степени, дублирующие действия в области управления водными ресурсами.

Идея создания регионального водного совета впервые была предложена непосредственно перед передачей ответственности за водные ресурсы провинциям. В 1930 г. эти три провинции подписали соглашение о создании Западного водного совета. Однако федеральное правительство не ратифицировало соглашение, будучи в то время занятым проблемами депрессии.

В 1945 г. три провинции создали Консультационный водный совет степных провинций. Проблемы недостаточного федерального участия стали очевидными во время первого заседания совета. Во втором и последнем заседании в 1947 г. принимали участие представители федерального правительства.

Участники второго заседания, признавая разделение полномочий между федеральным правительством и провинциями, а также наложение границ провинций на границы речных бассейнов, рекомендовали создание партнерства, которое будет учитывать и провинциальные, и федеральные интересы.

В июле 1948 г. между Канадой и провинциями Альберта, Саскачеван и Манитоба было подписано Соглашение о Водном совете степных провинций.

Цель Соглашения 1948 г. состояла в выработке рекомендаций по лучшему использованию межпровинциальных водных ресурсов, а также по распределению водных ресурсов между областями. Совет использовал подход, согласно которому распределение водных ресурсов осуществлялось на основе отдельных проектов. В течение засушливых лет в 1960-е гг. реализация данного подхода стала проблематичной, когда провинции пытались получить доли распределения для проектов, осуществление которых не планировалось в течение многих лет. Кроме того, провинции беспокоились, что их права на лицензирование, полученные согласно Соглашению о передаче природных ресурсов, могут быть узурпированы Советом.

Основное Соглашение о пропорциональном вододелении

По причине беспокойства провинций относительно Соглашения о водном совете степных провинций, были проведены переговоры между четырьмя правительствами, которые закончились подписанием в 1969 г. Основного соглашения о пропорциональном вододелении. Соглашение состоит из 4 частей:

1. Общее соглашение (Основное соглашение) между Канадой и тремя провинциями;
2. Соглашение о пропорциональном вододелении между Альбертой и Саскачеваном, составляющее План А Основного соглашения;
3. Соглашение о пропорциональном вододелении между Саскачеваном и Манитобой, составляющее План В Основного соглашения;
4. Соглашение о Водном совете степных провинций, составляющее План С Основного соглашения.

Основное соглашение определяет главную цель соглашения, а также правила управления и распределения затрат. Основное соглашение не имеет статьи о досрочной отмене контракта. Предполагалось, что срок действия соглашения не ограничен. Любые споры, которые могут возникнуть между сторонами, будут рассмотрены Федеральным судом Канады. Основное соглашение устанавливало, что Соглашения о водodelении (Планы А и В) станут обязательными после их подписания и останутся в силе до тех пор, пока не будут отменены другим письменным соглашением между четырьмя сторонами. Основное соглашение также установило полномочия Совета по рассмотрению вопросов межпровинциальных грунтовых вод и качества воды.

Соглашения о распределении водных ресурсов между провинциями (Планы А и В) основывались на принципе справедливого распределения доступных водных ресурсов и подробно описывали формулу пропорционального распределения естественного стока. Альберта может потреблять 50 % естественного стока до его поступления в Саскачеван; Саскачеван может потреблять 50 % оставшегося стока и 50 % дополнительного стока, формирующегося в пределах его границ; Манитоба получает оставшуюся часть стока. Соглашения применяются только к межпровинциальным рекам, текущим в восточном направлении; к ним относится большинство рек в развитой части провинций. В 1998 г. в соглашение были внесены поправки, определяющие, что межпровинциальные озера также подчиняются пропорциональному водodelению.

Соглашением о водном совете степных провинций (План С) был создан Водный совет степных провинций (PPWB) для управления Основным соглашением о пропорциональном водodelении и обеспечения механизма сотрудничества между провинциями и Канадой во всех вопросах, связанных с управлением межпровинциальными водными ресурсами.

Совет, включивший одного представителя от каждой из трех провинций и двух от федерального правительства, функционирует на основе консенсуса. Техническая поддержка обеспечивается постоянными комитетами Совета - Комитетами гидрологии, грунтовых вод, качества воды и требований на воду. Репрезентативный состав каждого комитета такой же, как и состав Совета. При необходимости могут быть созданы другие комитеты, например, Комитет требований внутриусловного водопользования, который выполнил в 1999 г. обзор методологий для оценки требований внутриусловного водопользования.

Ответственность за текущую деятельность Совета несет его исполнительный директор, который получает техническую и административную помощь от организации «Canada Environment». Исполнительный директор также является председателем всех комитетов PPWB, что обеспечивает интегрированный подход к решению проблем.

Текущая информация о стоке и качестве воды имеет огромное значение для функционирования PPWB и управления водными ресурсами в провинциях. Комитетами гидрологии и качества воды ежегодно разрабатываются программы мониторинга. Программы мониторинга, после утверждения Советом, передаются в организацию «Environment Canada», которая несет ответственность за реализацию этих программ от имени PPWB.

Эксплуатационные расходы PPWB распределяются между центром и провинциями. Федеральное правительство оплачивает 50 % расходов, каждая провинция платит шестую часть расходов. Затраты на мониторинг полностью оплачиваются федеральным правительством.

Обязанности PPWB

Обязанности PPWB можно разделить на пять сфер деятельности, каждая из которых будет рассмотрена ниже.

Обеспечение справедливого распределения межпровинциальных водных ресурсов

Основное соглашение о пропорциональном вододелении частично устанавливало правила распределения водных ресурсов между тремя провинциями. Основным принципом соглашения состоит в том, что распределение естественного стока должно осуществляться на справедливой основе.

После подписания Основного соглашения основное внимание PPWB уделялось развитию методов управления и отчетности относительно распределения водных ресурсов. Определение естественного стока, основа для его распределения, является довольно сложным делом, учитывая большое количество водопользователей и неопределенность объема водозабора, который вновь поступает в русло в виде возвратного стока. PPWB через свой Комитет гидрологии выполнил исследование естественного стока межпровинциальных рек, по которым требовался или мог бы потребоваться расчет вододеления.

Планы А и В Основного соглашения требуют распределения половины естественного стока по каждой реке. Это распределение должно быть выполнено в течение 12 месячного периода. Однако ежегодное вододеление может привести к неудовлетворительной ситуации по графику и/или объему стока в низовьях. По этой причине Соглашение требует «периодического регулирования фактического стока на справедливой основе». Поскольку термин «справедливый» в Соглашении точно не определен, PPWB способствует проведению переговоров между верховьями и низовьями для определения - что является справедливым и честным. PPWB также может устанавливать минимальный объем стока или проводить дополнительный аудит баланса вододеления для обеспечения справедливого распределения стока. Это может быть особенно полезным во время засух или по рекам, сток которых полностью распределен.

В настоящее время для восьми межпровинциальных рек требуются расчеты естественного или распределяемого стока. Для определения естественного стока этих рек используются данные с 90 гидрометрических и 17 метеорологических станций. По другим рекам также может осуществляться сбор данных, при использовании уже разработанной методологии для оценки естественного стока, если объем водопользования вырастет по сравнению с имеющимся объемом воды.

Межпровинциальные озера не были специально упомянуты в Основном соглашении о пропорциональном распределении. Однако из-за того, что эти озера, как правило, географически являются частью бассейнов рек, текущих в восточном направлении, было бы непрактично исключить их из системы распределения стока. Поэтому в 1999 г. PPWB внес поправки в Основное соглашение для разъяснения данного вопроса.

Охрана и улучшение качества воды

Основное соглашение о распределении 1969 г. не предусматривало такого же подробного разъяснения вопросов качества воды, как и вопросов распределения стока. В Соглашении только указывалось, что «стороны договорились рассматривать проблемы качества воды; передавать эти вопросы на рассмотрение Совета и учитывать рекомендации Совета по данным вопросам».

Согласно данному положению, Совет создал в 1973 г. Комитет качества воды для разработки и осуществления программы качества воды. Одной из первых работ

Комитета стала разработка временной системы норм качества воды, которую Совет использовал для всех межпровинциальных участков мониторинга, а также для разработки программы мониторинга данных норм.

С 1974 г. PPWB осуществлял мониторинг качества воды ежемесячно на 11 межпровинциальных участках, к которым в 1993 г. был добавлен двенадцатый участок. Результаты программы мониторинга, в которую в 1992 г. были также включены наносы и биота, используются для характеристики водной экосистемы, а также качества воды межпровинциальных рек и определения выполнения норм качества воды PPWB. Данные мониторинга также используются при анализе тенденций, с целью выявления потенциальных проблем качества воды на межпровинциальных реках. Комитет качества воды ежегодно пересматривает программу мониторинга.

Из-за растущего значения проблем качества воды Основное соглашение о пропорциональном распределении было исправлено в 1992 г. включением Соглашения о качестве воды. Новый план установил конкретные нормы качества воды на 11 границах провинций и обязал каждую из сторон выполнять все разумные и практические меры для поддержания или улучшения существующего качества воды.

При превышении этих норм Комитет качества воды готовит отчет для Совета с описанием причин и последствий возникшей проблемы, а также рекомендуемых действий. Совет, в свою очередь, разрабатывает для провинций свои рекомендации, как решить проблему.

Поскольку утечки вредных веществ и ненормальные условия качества воды могут повлиять на качество воды на межпровинциальном уровне или вызывать беспокойство общественности, PPWB разработал в 1984 г. межпровинциальный план на случай непредвиденных обстоятельств. Данный план предусматривает механизм быстрого информирования организаций, управляющих качеством воды, расположенных ниже по течению, о любых утечках вредных веществ или ненормальных условиях качества воды. После этого организации могут предпринять соответствующие предупредительные меры для защиты водопользователей.

Защита межпровинциальных грунтовых вод

Жизнедеятельность 90 % сельского населения региона зависит от грунтовых вод. Существует большое количество подземных бассейнов, которые пересекают границы провинций. На эти подземные бассейны оказывает непосредственное воздействие практика охраны и регулирования данных подземных бассейнов. PPWB через свой Комитет грунтовых вод поддерживает совместное управление межпровинциальными подземными бассейнами для обеспечения их охраны и использования.

Комитет грунтовых вод разработал карты гидрогеологического профиля вдоль границ между Саскачеваном и Манитобой, а также между Альбертой и Саскачеваном. Кроме того, Комитет разработал набор карт, определяющих воздействие на межпровинциальные грунтовые воды поверхностного загрязнения. В настоящее время Комитет рассматривает вопрос о том, каким образом может осуществляться распределение ресурсов трансграничных подземных бассейнов в случае возникновения большого воздействия на данные бассейны в будущем.

Предотвращение и решение проблем межпровинциальных водных ресурсов

PPWB не только обеспечивает процесс, который позволяет осуществлять беспристрастную оценку потенциального воздействия предполагаемых проектов на качество и количество водных ресурсов на границах провинций, но, в более широком мас-

штабе, обеспечивает диалог для обсуждения и решения проблем межпровинциальных водных ресурсов, предотвращая таким образом конфликты и судебные разбирательства. Совет поддерживает наблюдение за потенциальными проблемами будущего управления водными ресурсами. Если необходимо, Совет готовит информационные отчеты с рекомендациями для правительств о методах оценки проблем межпровинциальных водных ресурсов. До настоящего времени Совет всегда успешно достигал консенсуса по всем вопросам, избегая передачи проблем на рассмотрение Федерального суда Канады.

Поддержка совместного управления межпровинциальными водными ресурсами

Одна из важных задач PPWB по Основному соглашению - способствование развитию совместного подхода к интегрированному развитию и использованию межпровинциальных водных ресурсов. Это достигается посредством ряда различных мер:

- обеспечением диалога для поддержки координации и информирования о существующих и планируемых проектах и исследованиях, затрагивающих межпровинциальные поверхностные и грунтовые воды;
- участием или осуществлением планирования исследований, поддерживающих интегрированное развитие и использование межпровинциальных водных ресурсов региона;
- идентификацией и поддержкой исследований для устойчивого развития межпровинциальных водных ресурсов;
- координацией мониторинга количества и качества воды и прогнозирования стока;
- поддержкой сетевых стратегий для рационализации требующих данных и отражения задач экосистем и устойчивого развития.

Примером сотрудничества стало создание Совета бассейна Саскачевана-Нельсона (SNBB) по рекомендации PPWB. SNBB, состоящий из федеральных и провинциальных представителей, выполнил пятилетнее исследование стоимостью 5 млн. долл. США, которое стало наиболее обширным исследованием имеющихся водных ресурсов, когда-либо выполняемым в прериях. Данное исследование 1972 г. позволило разработать мастер-план разработки ресурсов и создать базы данных и методологии, которые используются до сих пор.

В дополнение к отчету SNBB, PPWB координировал федерально-провинциальное многолетнее исследование требований на воду. Данное исследование закончилось в 1982 г. созданием наиболее комплексной базы данных по использованию водных ресурсов в Канаде. База данных поддерживается и обновляется PPWB каждые несколько лет.

Заключение

В течение более 50 лет Водный совет степных провинций успешно контролировал распределение и охрану межпровинциальных рек в Западной Канаде. Основное соглашение о пропорциональном водodelении часто упоминается как модель для решения межведомственных проблем. В 1985 г. в запросе о Федеральной водной политике (Pearse, 1985) было указано, что «наиболее важным межведомственным соглашением о водных ресурсах в Канаде является Соглашение о пропорциональном водodelении». На международной арене Основное соглашение было представлено как успешная модель для многосторонних обсуждений вопросов водных ресурсов как компонент мирного процесса на Ближнем Востоке.

Однако преимущества соглашения Водного совета степных провинций выходят за рамки справедливого распределения и охраны межпровинциальных водных ресурсов и включают такие выгоды, как:

- обеспечение интегрированного подхода к развитию и управлению межпровинциальными реками;
- подход на основе достижения консенсуса, применяемый для предотвращения проблем, связанных с межпровинциальными поверхностными и грунтовыми водами, а также политических и юридических проблем между провинциями;
- данные мониторинга, приемлемые для всех сторон;
- интерпретационные оценки третьими сторонами информации и водных проблем;
- сеть обмена информацией, которая обеспечила интеграцию федеральных и провинциальных программ мониторинга, координацию подходов к решению проблем, передачу опыта и развитие личных контактов, что важно для решения как вопросов деятельности PPWB, и других двусторонних проблем;
- экономия денег и времени для всех сторон благодаря устранению дублирования мониторинга, объединению ресурсов для проведения исследований и разработке новых методологий и процедур;
- постоянное обновление и интерпретация Основного соглашения для обеспечения учета требований сторон;
- 50 лет атмосферы доброжелательности и общего подхода к решению проблем.

В конечном счете, деятельность Водного совета степных провинций была успешной, потому что его члены имели желание работать в партнерстве. Каждый член уважает и понимает проблемы других членов и полностью предан духу Основного соглашения, которое гласит, что стороны будут «работать ... вместе и сотрудничать друг с другом, насколько это возможно...».

Библиография

1. Barton, B.J., 1983. "The Prairie Provinces Water Board as a Model for the Mackenzie Basin". A Briefing Paper for the Banff Water Policy Workshop, May 26-29, 1983. Westwater Research Center, The University of British Columbia.
2. Pearse.P.H., 1985. "Currents of Change". Final Report - Inquiry on Federal Water Policy. Environment Canada, Ottawa.
3. Statistics Canada. "Quarterly Demographic Statistics", October-December 1999.

П. Сэмсон, Б. Шарье

Международный пресноводный конфликт: проблемы и стратегии предотвращения

*«Нельзя войти в одну реку дважды»
Гераклит, древнегреческий философ*

Введение

Высказывание Гераклита напоминает нам о постоянно меняющемся потоке воды и жизни. Качество, объем и направление всемирных пресноводных систем находится в постоянном движении и такие изменения, начиная с незапамятных времен, во многом происходили в результате деятельности цивилизаций. Однако в последние годы деятельность человека и прирост населения значительно ускорили и изменили естественные гидрологические процессы. На сегодня проблемы *количества* и *качества* пресноводных ресурсов становятся все более серьезными во многих частях мира. Аридные и полуаридные регионы испытывают растущий дефицит воды, одновременно в остальных регионах мира возникают проблемы загрязнения воды в результате изменения окружающей среды и неэффективного управления.

Потенциал возникновения конфликтов из-за пресных водных ресурсов огромен, учитывая их важность для человеческой жизнедеятельности, промышленности, энергетики и других отраслей. Многие пресноводные бассейны – по оценкам, их количество превышает 300 – расположены на международных границах или пересекают их. На локальном и международном уровнях уже возник ряд конфликтов, связанных с пресноводными ресурсами и риск развития таких конфликтов растет по мере ускорения роста численности населения и деградации окружающей среды. Во многих случаях не принимается достаточных профилактических действий. До сих пор регулярно выполнялось только ограниченное установление фактов и некоторое планирование, направленное на анализ данного потенциала и разработку решений интегрированного управления.

Задача данной инициативы Зеленого креста состоит в том, чтобы работать в направлении предотвращения конфликтов посредством четырех основных компонентов:

- повышение информированности;
- межотраслевые партнерства;
- интегрированная оценка/управление;
- реализация проектов.

Мы предлагаем систему, которая повышает информированность о проблеме путем сбора и анализа данных с использованием методологической структуры для оценки потенциальной интенсивности конфликта и моделей сотрудничества. Создание многоотраслевых партнерств по таким сложным проблемам является неотъемлемым компонентом процесса усиления организационного потенциала и устойчивости. Исследования такой оценки должны выходить за рамки традиционных технических исследований и быть «интегрированными», объединив в единое целое различные компоненты про-

блем, включая физические ограничения имеющегося объема воды, а также разнообразные социально-экономические аспекты - другими словами, они должны предлагать социально-технические варианты. После выполнения этих трех шагов в реализации соответствующих механизмов для предотвращения конфликтов может быть достигнут опеределенный прогресс. Детально этот подход рассматривается в последнем разделе.

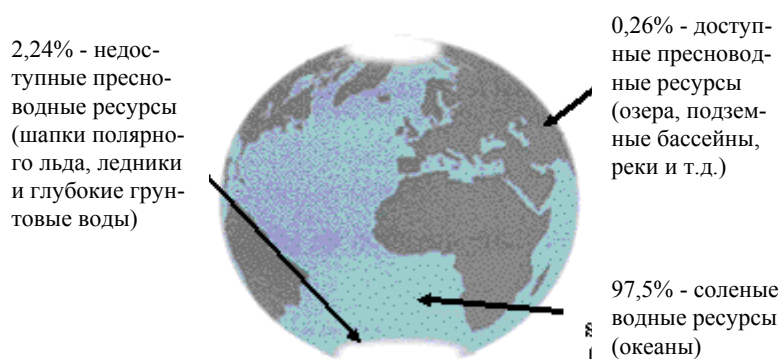
Мировые пресноводные ресурсы

Земля обладает огромными ресурсами воды в различных состояниях - жидком, твердом и газообразном. Кроме того, вода является возобновляемым природным ресурсом, который очищается и перераспределяется через естественные циклы. Однако, поскольку сами водные молекулы не могут быть созданы или разрушены, количество воды на Земле ограничено. Водоемы, покрывающие большую часть поверхности Земли, являются неотъемлемыми компонентами различных атмосферных, литосферных и биосферных циклов. Вода необходима почти для всех форм жизни, люди могут прожить без воды лишь несколько дней. Мы живем на «водной планете», уникальной в нашей солнечной системе и, по всей вероятности, далеко за ее пределами.

Хотя мы живем на «водной планете», только небольшая часть этой воды является пресной. Хотя вода покрывает около 70 % поверхности планеты, менее 3 % этих ресурсов является пресными. Большая часть всемирных пресноводных ресурсов находится в шапках полярного льда или глубоко под землей. Согласно недавним оценкам Всемирной метеорологической организации/ЮНЕСКО, менее 0,3 % мировых водных ресурсов являются доступными пресноводными ресурсами (рис. 1). Удивительно, что во многих частях мира наличие пресных водных ресурсов принимается как должное и часто люди думают, что они всегда могут рассчитывать на неограниченное количество и высокое качество воды. Однако цифры и тенденции показывают другое. Быстро возникают серьезные проблемы, касающиеся мирового количества и качества пресноводных ресурсов – очевидно, оставаясь неизвестными для широкой общественности и политических деятелей.

Еще три десятилетия назад различные международные отчеты – научные и политические - привлекли внимание к увеличивающимся проблемам глобальных пресноводных ресурсов. Хотя предсказания конца света 1970-х оказались ложными, тенденции увеличения дефицита и снижения качества воды продолжают до сих пор. Согласно самому последнему международному отчету («Комплексная оценка мировых пресноводных ресурсов», ООН, 1997 г.), предпринятые усилия мало сделали для изменения ситуации. В первом параграфе резюме доклада ситуация характеризуется следующим образом:

«Оценка, представленная в данном отчете, показывает, что во многих странах - и развитых, и развивающихся - текущие тенденции водопользования часто не являются устойчивыми. Существует четкое и убедительное свидетельство того, что во всем мире развиваются локальные и региональные проблемы количества и качества воды, в значительной степени - из-за плохого распределения воды, расточительного использования ресурса и отсутствия необходимого управления. Ограничения и деградация водных ресурсов ослабляют один из основных ресурсов, на которых построено человеческое общество».



Adapted source: WHO / UNESCO. 1997. *The World's Water: Is there enough?*

Рис. 1: Мировые запасы пресноводных ресурсов

С научной точки зрения, основанной на текущих тенденциях, во многих регионах мира возникают серьезные водные проблемы, которые, по-видимому, будут расти в ближайшем будущем. Подобные утверждения постоянно высказываются в различных оценках. Например, Институт мировых ресурсов пришел к выводу, что с 1940 по 1990 гг. водозабор из озер, рек, подземных бассейнов и других источников увеличился более чем в четыре раза. Такая ситуация может быть в значительной степени объяснена повышением сельскохозяйственных требований на воду и, в меньшей степени, развитием промышленности. На Ближнем Востоке 9 из 14 стран в настоящее время испытывают дефицит воды, другие быстро приближаются к этому состоянию. В этих странах жители получают менее 1000 м^3 воды в год, что является ниже установленного уровня «дефицита воды».

На основе имеющихся прогнозов численности населения и его потребления, другие регионы - среди которых Магриб, Сахель, Восточная Африка, Северный Китай, Южная Европа, Калифорния и Южная Африка – будут испытывать дефицит воды в ближайшем будущем (табл. 1). Глобальное изменение окружающей среды - особенно изменение климата и опустынивание - под воздействием как естественных, так и антропогенных факторов значительно увеличат риск возникновения такой ситуации.

Таблица 1

**Дефицит пресноводных ресурсов – изменения объема
имеющихся пресноводных ресурсов**

м ³ на человека в год, %	1992	2010	Прогнозируемое изменение
АФРИКА			
Алжир	730	500	-32
Бурунди	620	360	-42
Острова Зеленого Мыса	500	290	-42
Джибути	750	430	-43
Египет	30	20	-33
Ливия	160	100	-38
Мавритания	190	110	-42
Руанда	820	440	-46
Тунис	450	330	-27
БЛИЖНИЙ ВОСТОК			
Саудовская Аравия	140	70	-50
Бахрейн	0	0	0
Объединенные Арабские Эмираты.	120	60	-50
Израиль	330	250	-24
Иордания	190	110	-42
Кувейт	0	0	0
Катар	40	30	-25
Сирия	550	300	-45
Йемен	240	130	-46
ДРУГИЕ СТРАНЫ			
Барбадос	170	170	0
Бельгия	840	870	+4
Венгрия	580	570	-2
Мальта	80	80	0
Нидерланды	660	600	-9
Сингапур	210	190	-10

Источник: State of the Planet 1993, Worldwatch Institute.

С научной точки зрения - по крайней мере, по сравнению со сложностью проблем изменения климата и потери биоразнообразия – состояние глобальных пресноводных ресурсов достаточно понятно. Безусловно, остается научная неопределенность и по-прежнему сохраняются некоторые несоответствия в сборе и анализе данных, однако дискуссий относительно глобальной ситуации стало намного меньше, чем по поводу других глобальных экологических проблем. Однако, как мы обсудим ниже, эта относительная ясность не обязательно делает управление пресноводными проблемами более легким и тот факт, что масштаб данных проблем остается прежде всего локальным и региональным, не предвещает разработки комплексных международных или глобальных стратегий. Фактически, наши знания о пресноводных ресурсах создают скрытый парадокс: с одной стороны - пресноводные проблемы имеют региональный характер и их научная оценка относительно ясна. С другой стороны - именно из-за этой

ясности проблема часто становится игрой с «нулевой суммой» для всех, участвующих в ней по обе стороны политической границы. По этой же причине подобные проблемы требуют решения до возникновения конфликта.

Движущие силы конфликтов из-за пресноводных ресурсов

Пресные водные ресурсы очень неравномерно распределены как во времени, так и в пространстве. Частые и регулярные осадки в некоторых регионах резко контрастируют с длительными периодами засух в других. Менее 10 стран обладают около 60 % всех доступных пресноводных ресурсов Земного шара. Таким образом, некоторые регионы имеют пресную воду в изобилии, в то время как другие страдают от ее дефицита или, в самом худшем случае, оказываются ниже уровня «водного стресса». От распределения пресноводных ресурсов во многом зависит обеспечение продовольственной безопасности (особенно в сельском хозяйстве) и это является важным фактором, ограничивающим социально-экономическое развитие. В будущем предвидится рост конфликтов из-за возрастающей нехватки пресной воды. Как уже было сказано, согласно некоторым оценкам, приблизительно 300 бассейнов рек и озер, а также многие подземные бассейны пересекают международные границы. Точное их число трудно определить, но согласно официальным исследованиям Организации Объединенных Наций, 47 % мировой площади земель (не включая Антарктиду) расположены на территории международных пресноводных бассейнов.

Документ, недавно разработанный ВМО/ЮНЕСКО для ознакомления общественности с водными проблемами, озаглавлен «Мировые водные ресурсы: достаточно ли их?». Согласно ряду научных оценок, даже при наших ограниченных мировых запасах, строго измеренных с точки зрения их объема, мы, по-видимому, имеем достаточное количество пресной воды для каждого. Поэтому вслед за вопросом количества воды в мире стоит более сложный вопрос о *доступе к воде* и ее *качестве*. С этой точки зрения мы можем более точно сформулировать вышеупомянутый вопрос следующим образом: «Мировые водные ресурсы: как обеспечить доступ к воде и ее качество?»

Как утверждает отчет Зеленого креста, проблемы доступа к пресноводным ресурсам и их качества являются важными движущими силами конфликтов на различных уровнях общества. Если водные ресурсы пересекают границы, местные проблемы усугубляются, а потенциальная сфера конфликта расширяется. По высказыванию профессора Асита Бисваса: «Разработка стратегий и методов более рационального и эффективного управления водными ресурсами, расположенными в пределах географических границ отдельных суверенных государств, является трудной задачей, по ряду взаимосвязанных технических, экономических, социальных, установленных и политических причин, однако проблема становится намного более трудной при рассмотрении управления и развития водными ресурсами, расположенными на территории двух и более стран. Это особенно очевидно при анализе проблем, уже возникших при развитии и управлении международных водных рек, озер и подземных бассейнов в различных частях мира. Это особенно верно для аридных и полуаридных регионов мира, где живет большинство населения развивающихся стран и где наблюдаются самые высокие темпы прироста населения» (A. Biswas (ed.), 1994. *International Water Conflict*. Oxford University Press: 185).

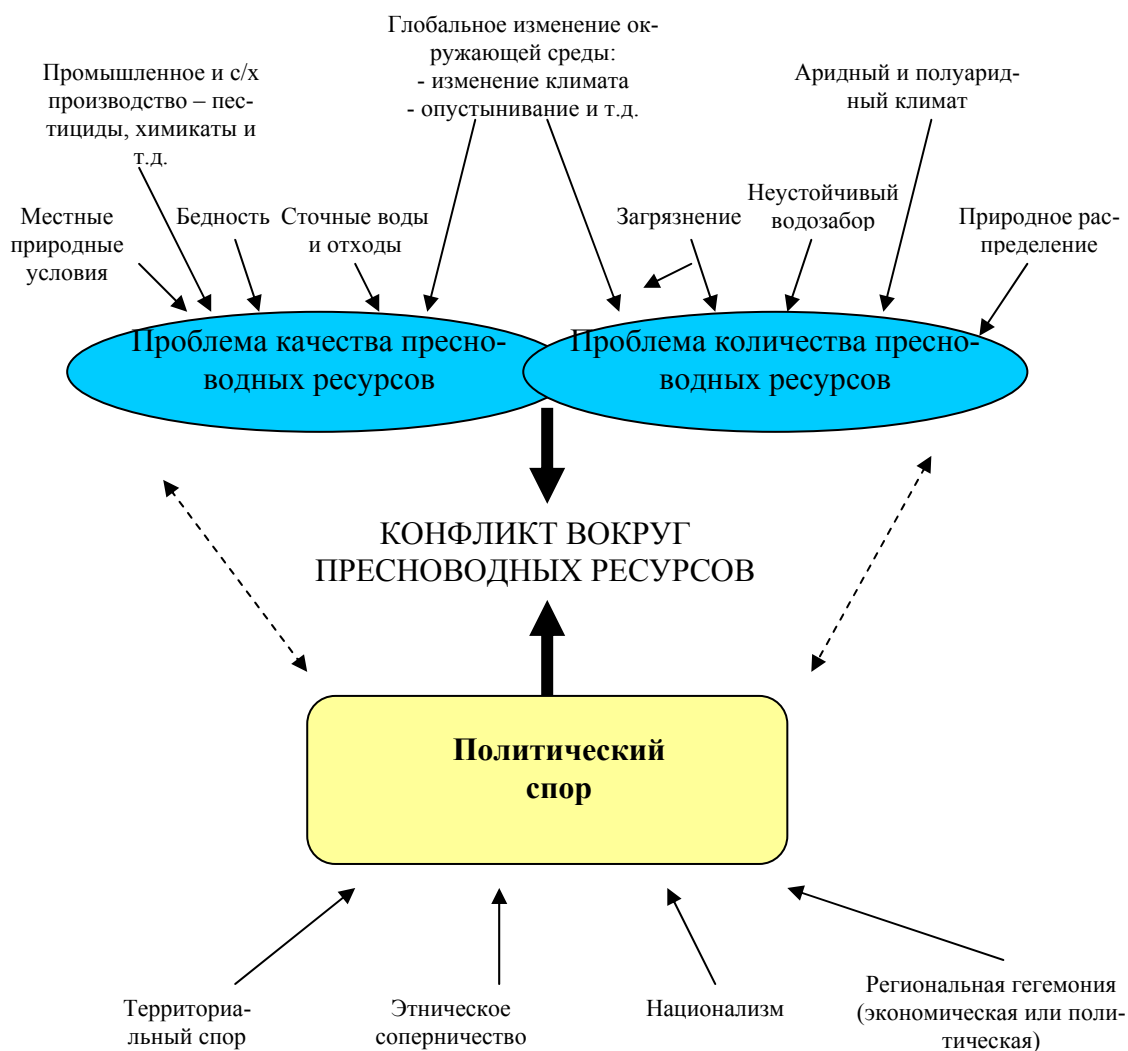


Рис. 2. Движущие силы конфликтов вокруг пресноводных ресурсов

Таблица 2

Зависимость от импорта поверхностных водных ресурсов

(для некоторых стран - с указанием процента от всего стока, формируемого вне границ стран)

Египет 97	Румыния 82	Ирак 66	Австрия 38	Венгрия 95
Люксембург 80	Албания 53	Пакистан 36	Мавритания 95	Сирия 79
Уругвай 52	Иордания 36	Ботсвана 94	Конго 77	Германия 51
Венесуэла 35	Болгария 91	Судан 77	Португалия 48	Сенегал 34
Нидерланды 89	Парагвай 70	Бельгия 33	Гамбия 86	Бангладеш 42
Израиль* 21	Камбоджа 82	Нигер 68	Таиланд 39	

* включая некоторые области спорных земель.

Источник: Peter Gleick, 1993. *Water and Crisis: A Guide to the World's Fresh Water Resources*, Oxford University Press.

Тип и серьезность конфликтов между различными государствами варьируется в зависимости от конкретного региона. В неаридных регионах мировые конфликты или споры часто вызваны экологическими проблемами, возникающими в результате строительства плотин или трансграничного загрязнения. С другой стороны, в аридных и полуаридных регионах конфликты также могут вовлекать вопросы строительства плотин, но прежде всего они сосредотачиваются вокруг проблемы водного дефицита.

К счастью, проблемы, связанные с доступом к пресноводным ресурсам и их качеством, не ведут автоматически к возникновению конфликта международного или другого уровня. Анализ социологических исследований поддерживает утверждение, что международные конфликты из-за пресноводных ресурсов имеют много аспектов, наряду с экологическими, экономическими и техническими факторами. Как описывается ниже, воздействие политической напряженности является существенным элементом конфликта.

На рис. 2 представлены некоторые общие признаки различных движущих сил конфликта из-за пресноводных ресурсов, однако они ими не ограничиваются. В этой связи необходимо отметить два пункта:

1. Многие из указанных движущих сил увеличивают свое воздействие, часто со все более увеличивающейся скоростью. Многочисленные исследования показывают, что последствия глобального изменения окружающей среды увеличиваются, так же как другие формы экологических проблем. Кроме того, во многих регионах продолжается быстрый прирост населения, часто именно в тех, которые наиболее подвержены проблемам пресноводных ресурсов. Наконец, распространены проблемы бедности и плохой водохозяйственной инфраструктуры, часто в наиболее уязвимых регионах.

2. Политические проблемы рассматриваются здесь как отдельная движущая сила. Хотя политические проблемы неотделимы от вопросов качества и количества воды, важный пункт состоит в том, что политические споры, первоначально не имеющие отношения к данным проблемам, могут соединиться с общим контекстом отношений между государствами и впоследствии влиять на отношения в управлении трансграничными водными ресурсами. Этот факт напоминает о том, что мы не можем рассматривать проблемы трансграничных пресных вод в политическом вакууме. Например, религиозная напряженность между Пакистаном и Индией усугубляет проблему реки Инд как

потенциальной точки конфликта; этнические проблемы часто сопровождают и словакско-венгерское сотрудничество на Дунае. Непропорциональность соответствующих уровней международного развития может также стать проблемой, как это происходит между США и Мексикой по Рио-Гранде.

Вода как источник конфликта - вряд ли новое явление, в истории уже случались войны за контроль над водными путями. Международные волнения относительно конфликтов из-за пресноводных ресурсов также не новы, хотя им редко уделялось достаточное внимание, как считается - в значительной степени из-за политической чувствительности. Например, на Водной конференции Организации Объединенных Наций в Мар-дель-Плата (1977 г.) была признана необходимость совместного управления и развития общих ресурсов, явно не касающаяся проблемы управления конфликтами. Можно утверждать, что безотлагательность проблемы стала очевидной только недавно. Однако и в главе 18 «Повестки 21 века» - главного документа, разработанного в 1992 г. на конференции в Рио-де-Жанейро, и в Дублинских Принципах 1992 г. мало упоминается возможность возникновения конфликтов из-за водных ресурсов.

Комплексная оценка 1997 г. ООН, упоминаемая ранее, содержит следующее утверждение: «Исследования показывают, что если многие из современных подходов к управлению водными ресурсами не изменятся, это приведет к увеличению дефицита воды. По мере увеличения дефицита воды, увеличится риск возникновения большего конфликта из-за водных ресурсов более чем 300 трансграничных рек и подземных бассейнов. Это доказывает важность сотрудничества по речным системам, совместно используемым несколькими странами. Необходимо разработать соглашения о водodelении, предусматривающих извлечение максимальных выгод всеми водопользователями» (глава 2, § 94).

Нам напоминают, что вышеупомянутый отчет не был предназначен непосредственно для решения сложного вопроса международных конфликтов, поэтому он касается только одной проблемы. Возможно, для поиска наиболее эффективных катализаторов обсуждений мы должны смотреть далее межправительственных форумов. Например, многие новации были разработаны ведущими учеными, объединяющими знания пресноводных ресурсов и конфликтов. Некоторые из этих работ были поддержаны такими институтами, как Институт Worldwatch, Всемирный водный совет, Тихоокеанский институт, Всемирный институт ресурсов, GRIP и т. д., в то время как остальная деятельность выполняется индивидуальными усилиями. Тем не менее, знания о проблеме на межправительственном уровне, по-видимому, увеличиваются и текущий год может стать решающим для принятия действий, если считать признаком этого недавнее подписание долгожданного Соглашения ООН о ненавигационном использовании международных водотоков в мае 1997 г. (См. ниже «Предотвращение конфликтов из-за пресноводных ресурсов»).

Оценка конфликтов из-за пресноводных ресурсов

Конфликты из-за пресноводных ресурсов принимают различные формы, размеры и цвета. По этой причине, их логический и последовательный анализ является трудной задачей. На рис. 3 представлен теоретический спектр интенсивности конфликтов из-за трансграничных пресноводных ресурсов. Разумеется, данная структура не охватывает все возможные варианты. Ее цель состоит в том, чтобы обеспечить обсуждение конфликтов и показать их возможный диапазон и разнообразные стадии. Несомненно, могут быть созданы другие классификации конфликтов и сотрудничества, которые смогут заполнить любые пробелы, найденные в нашей системе.

Проблема пресноводных ресурсов не должна рассматриваться строго только в терминах конфликтов. Так же, как отношения зависимости между государствами по этому ресурсу могут вести к конфликту, в других случаях подобные отношения, характеризующиеся взаимозависимостью, могут способствовать сотрудничеству в ситуации, где ранее его не существовало. Удивительно, но сотрудничество может иметь место по большим проектам развития водного хозяйства типа строительства плотин (которые часто являются источниками конфликтов), где нет других вариантов, а результаты воспринимаются как взаимовыгодные. Рис. 3 также напоминает нам, что конфликт является многонаправленным: конфликты могут увеличиваться и уменьшаться, не следуя линейной тенденции. Не существует автоматического «движения, ведущего к провалу» от одного уровня до другого, ведущего к сильному конфликту. Во многих случаях спор может привести к урегулированию и сотрудничеству, а не к эскалации конфликта. Однако, как ясно показывает анализ многочисленных случаев, представленный ниже, соглашения и договоры часто являются неполными, игнорируются или устаревают. Короче говоря, многие из так называемых «решенных» проблем потенциально могут стать возобновленными конфликтами, так же как многие из существующих конфликтов потенциально могут быть разрешены.

Рис. 3 разделен на две части линией, определяющей, какие конфликты являются «официальными» (в значении, используемом в официальных правительственных заявлениях). Мы называем действия на этой стороне разделительной линии как формальное «разрешение» конфликта, в то время как действие с другой стороны, включая действующие механизмы и «неофициальный» конфликт – как «предотвращение» конфликта.

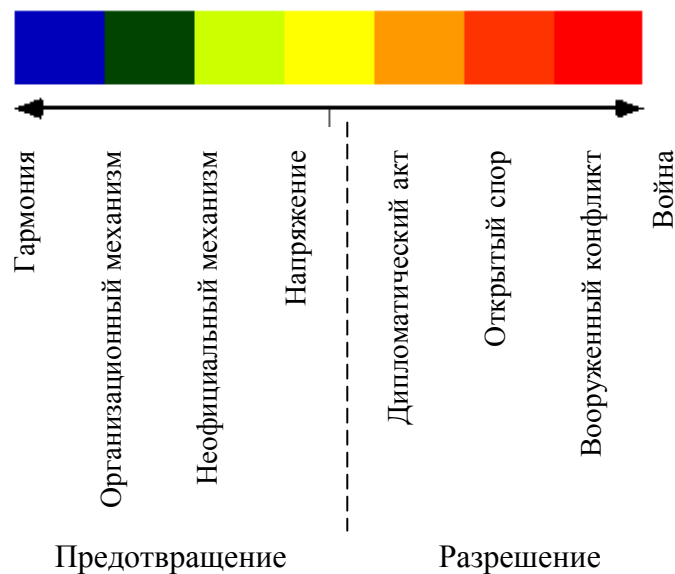


Рис. 3. Потенциальная интенсивность конфликта

Гармония представляет собой идеальное состояние, которое случается редко, если оно вообще можно достижимо. В качестве примеров можно привести малонаселенные ледниковые или альпийские районы, имеющие пресную воду в изобилии. В более густонаселенных регионах гармоничное использование трансграничных пресноводных систем практически невозможно.

Организационные механизмы реализуются во многих регионах мира. Соглашение о качестве водных ресурсов Великих озер (1972), подписанное между Канадой и США, является хорошим примером подобных механизмов. Они не застрахованы от разрушения, однако опыт показывает, что большинство из них действуют на протяжении долгого времени. Такие примеры могут также стать полезными моделями для других регионов.

Неофициальные механизмы представляют собой различные формы сотрудничества - от традиционных (местная практика) до личных контактов между членами правительств или экспертами. Например, сотрудничество вдоль берегов реки Сенегал основывалось на традиционном управлении до тех пор, пока в 1989 г. не произошел конфликт. Многие другие бассейны все еще управляются таким способом.

Напряженность показывает движение к официальному конфликту. Правительственный диалог в такой ситуации мог бы осуществляться в сдержанной позиции для предотвращения официальных действий и привлечения общественного внимания или исследований. Наверняка трудно определить, когда происходят такие контакты. Внимание средств информации к общим проблемам данной сферы является одним из вероятных признаков такой ситуации.

Дипломатический акт означает формальный акт, протест или другую дипломатическую меру по определенному вопросу, связанному с пресноводными ресурсами. Ирак и Сирия выразили Турции открытый протест по поводу водных проектов в Восточной Анталии.

Открытый спор обычно включает дипломатическое действие, но склонен быть гораздо более напряженным и открытым. Открытый спор может быть также вызван взаимосвязью между конфликтом из-за пресноводных ресурсов и другими обсуждаемыми проблемами. К этой категории можно отнести ситуацию между Ливией и несколькими из ее соседей относительно планируемого ею использования общего подземного бассейна.

Вооруженный конфликт определяется здесь как форма конфликта, который, будучи интенсивным, остается изолированным и ограниченным. В качестве примера этого типа можно привести конфликт, связанный с бассейном реки Кенепа между Эквадором и Перу.

Война представляет высший уровень потенциального конфликта, но едва ли он является теоретическим. Как при любом анализе, всегда трудно точно определить уровень причинной связи. Поэтому мы должны сосредоточить наше внимание на уровне соответствия. Например, очень вероятно, что война между Израилем и Сирией в 1967 г. и одновременный спор по вопросу о пресноводных ресурсах имел сильную взаимосвязь.

Предотвращение конфликтов из-за пресноводных ресурсов

Мы предпочитаем использовать термин «предотвращение» в значении возможности «справиться» с конфликтом. Пока конфликт имеет локальные характеристики, свойственные соответствующей местной деятельности; он не может быть полностью предотвращен. Поэтому в самом широком смысле конфликт можно рассматривать как естественный и неизбежный процесс изменения и адаптации. Мы не можем стремиться к полному устранению конфликта, мы только можем пытаться управлять или справиться с ним. Очевидно, что возможность возникновения конфликтов высокого уровня и особенно сильных конфликтов должна быть сведена к минимуму. Во-вторых, кон-

цепция «предотвращения» не должна давать ложное чувство категоричности или линейности, как показывает последующий анализ.

Юридическая основа и принципы, поддерживающие развитие и эффективность любого режима, имеют первостепенное значение. До текущего года в области международного управления пресноводными ресурсами разрабатывались многочисленные региональные инструменты при отсутствии какой-либо комплексной структуры, за исключением Хельсинских правил 1966 г. Однако, как было сказано ранее, после нескольких лет работы Комиссии международного права, 21 мая 1997 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята Конвенция о ненавигационном использовании международных водотоков. Данная Конвенция предназначена для обеспечения принципов и правил ведения переговоров и заключения будущих соглашений по конкретным рекам между государствами. В этом смысле Конвенция действует как «рамочная». Она была принята Генеральной Ассамблеей, причем 103 страны были за, 3 против (Турция, Китай и Бурунди), а 27 - воздержались. Несмотря на отказ Китая и Турции - двух региональных водных супердержав - принять Конвенцию, а также ряд оговорок о правах стран верховьев, данная конвенция, по-видимому, привлечет более серьезное внимание к проблемам международных пресноводных конфликтов.

Конвенция содержит ряд положений (статья 2), включает в сферу своей деятельности проблемы окружающей среды (статьи 20-23), а также содержит пункт об урегулировании споров (статья 33). Последняя статья может иметь значение для будущего управления международными бассейнами. Она имеет следующий вид:

Статья 33. Урегулирование споров

1. В случае возникновения спора между двумя или более сторонами в связи с толкованием или применением настоящей Конвенции соответствующие стороны, в отсутствие применимого соглашения между ними, стремятся урегулировать спор мирными средствами согласно изложенным ниже положениям.

2. Если соответствующие стороны не могут достичь соглашения путем переговоров, начатых по инициативе одной из них, они могут на совместной основе обратиться к третьей стороне с просьбой о предоставлении добрых услуг или обеспечении посредничества или примирения, или же, в зависимости от обстоятельств, воспользоваться любыми совместными учреждениями водотока, которые могли быть созданы ими, или согласиться передать спор на рассмотрение арбитражного органа или Международного Суда.

3. С учетом положений пункта 10 в том случае, если по истечении шести месяцев начиная с даты просьбы о переговорах, упоминаемых в пункте 2, соответствующие стороны оказались не в состоянии обеспечить урегулирование спора между ними путем переговоров или применения любых других средств, о которых говорится в пункте 2, по просьбе любой из сторон в споре, если стороны не договорились об ином, спор становится предметом беспристрастного установления фактов в соответствии с пунктами 4 и 9.

4. Создается комиссия по установлению фактов, в состав которой входят по одному члену, назначаемому каждой соответствующей стороной, а также член, не являющийся гражданином любой из соответствующих сторон и выбираемый назначенными членами, который выполняет функции председателя.

5. Если члены, назначенные сторонами, не могут прийти к согласию в отношении кандидатуры председателя в течение трех месяцев, начиная с даты просьбы о создании комиссии, любая соответствующая сторона может просить Генерального секретаря Организации Объединенных Наций назначить председателя, который не должен

являться гражданином какой-либо из сторон в споре или какого-либо прибрежного государства соответствующего водотока. Если одна из сторон не назначает члена в течение трех месяцев после первоначальной просьбы согласно пункту 3, любая другая соответствующая сторона может просить Генерального секретаря Организации Объединенных Наций назначить лицо, не являющееся гражданином какой-либо из сторон в споре или какого-либо прибрежного государства соответствующего водотока. Назначенное таким образом лицо представляет собой комиссию в составе одного члена.

6. Комиссия определяет свою собственную процедуру.

7. Соответствующие стороны обязаны предоставлять комиссии такую информацию, которая может ей потребоваться, и, по ее просьбе, разрешать комиссии иметь доступ на их соответствующую территорию и осуществлять инспекцию любых объектов, установок, оборудования, сооружений или естественных образований, имеющих отношение к цели ее расследования.

8. Комиссия принимает свой доклад большинством голосов, если она не состоит из одного члена, и представляет этот доклад соответствующим сторонам с изложением своих выводов и их обоснований, а также таких рекомендаций, которые она считает уместными в целях справедливого урегулирования спора; соответствующие стороны рассматривают такие рекомендации в духе добросовестности.

9. Расходы комиссии распределяются поровну между соответствующими сторонами.

10. При ратификации, принятии или утверждении настоящей Конвенции или присоединении к ней, а также на любом последующем этапе сторона, которая не является организацией региональной экономической интеграции, может в письменной форме представить депозитарию заявление о том, что в связи с любым спором, не урегулированным в соответствии с положениями пункта 2, она признает в качестве обязательной меры *ipso facto* и без необходимости специального соглашения применительно к любой стороне, принимающей аналогичное обязательство:

а) передачу спора в Международный Суд; и/или

б) арбитражное разбирательство спора арбитражным органом, созданным и функционирующим в соответствии с процедурой, изложенной в приложении к настоящей Конвенции, если стороны в споре не договорились об ином.

Сторона, которая является организацией региональной экономической интеграции, может сделать заявление с аналогичными последствиями применительно к арбитражу в соответствии с подпунктом (b).

Во время голосования по данной Конвенции ряд государств выразили сожаление о том, что, по их мнению, отсутствовал баланс между правами и обязанностями стран верховьев и низовьев бассейна. Некоторые из этих государств также считали, что вопрос урегулирования споров не должен быть включен в такую «рамочную» конвенцию. Вероятно, данная Конвенция потребует существенных поправок, если она должна стать действительно комплексной структурой, принятой большинством государств. Однако, понятно, что в процессе развития Конвенции будут возникать более серьезные и целенаправленные обсуждения.

Стратегия действий Зеленого креста, изложенная ниже, привлекает внимание к сферам, в которых неправительственные экологические организации могут играть особенно ценную роль катализатора и посредника.

Стратегия действий Зеленого креста

Как уже было сказано, цель данной инициативы Зеленого креста состоит в том, чтобы стремиться к предотвращению конфликтов посредством четырех основных сфер деятельности:

Усиление организационного потенциала начинается с выявления потенциальных конфликтов и их анализа при помощи последовательной методологии. Зеленый крест работает над выявлением и оценкой приблизительно 50 примеров конфликтов и сотрудничества на всех пяти континентах, с целью определения общей проблематики. По некоторым из этих примеров будут подготовлены основные фактические данные, описывающие проблемы и участников и оценивающие интенсивность конфликта. Для других регионов будут подготовлены детальные социологические исследования. Для обеспечения широкого доступа весь этот материал будет введен в диалоговую базу данных, размещенную в Интернете (www.gci.ch/water/conflict.html).

Многоотраслевые партнерства необходимы для понимания многочисленных аспектов конкретного конфликта, обеспечения необходимого усиления организационного потенциала и создания долговременных форм предотвращения конфликта. В многоотраслевых партнерствах участвуют правительства, международные организации, неправительственные организации, местные и этнические группы, бизнес и промышленность, ученые и другие действующие лица. Сомнительно, что устойчивые решения могут быть построены не на многоотраслевой основе.

Интегрированное управление и оценка в прошлом слишком часто игнорировались и экологические решения разрабатывались в значительной степени при помощи технических средств. «Интегрированные» означает «социально-технические», т. е. не просто учитывающие социально-экономические факторы, но и их интеграцию в технические аспекты. Подобным же образом при определении наших целей мы должны принимать во внимание не только требования на воду человека, но также и поддержание необходимого равновесия экосистемы. Такие соображения должны учитываться и на уровне оценки, и на уровне управления. В Комплексной оценке пресноводных ресурсов (1997) говорится следующее: «Интегрированное управление водными ресурсами основывается на восприятии воды как неотъемлемого компонента экосистемы, природного ресурса и социально-экономического товара, количество и качество которого определяют характер его использования. В этой связи необходима охрана водных ресурсов, с учетом функционирования водных экосистем и многолетнего характера ресурса, с целью удовлетворения и регулирования требований на воду в человеческой деятельности».

Реализация устойчивых стратегий, включая официальные соглашения, должна осуществляться с учетом вышеупомянутых компонентов. После реализации стратегии продолжают процессы ознакомления, создания партнерств и оценки. Успешные методы реализации должны распространяться повсеместно.

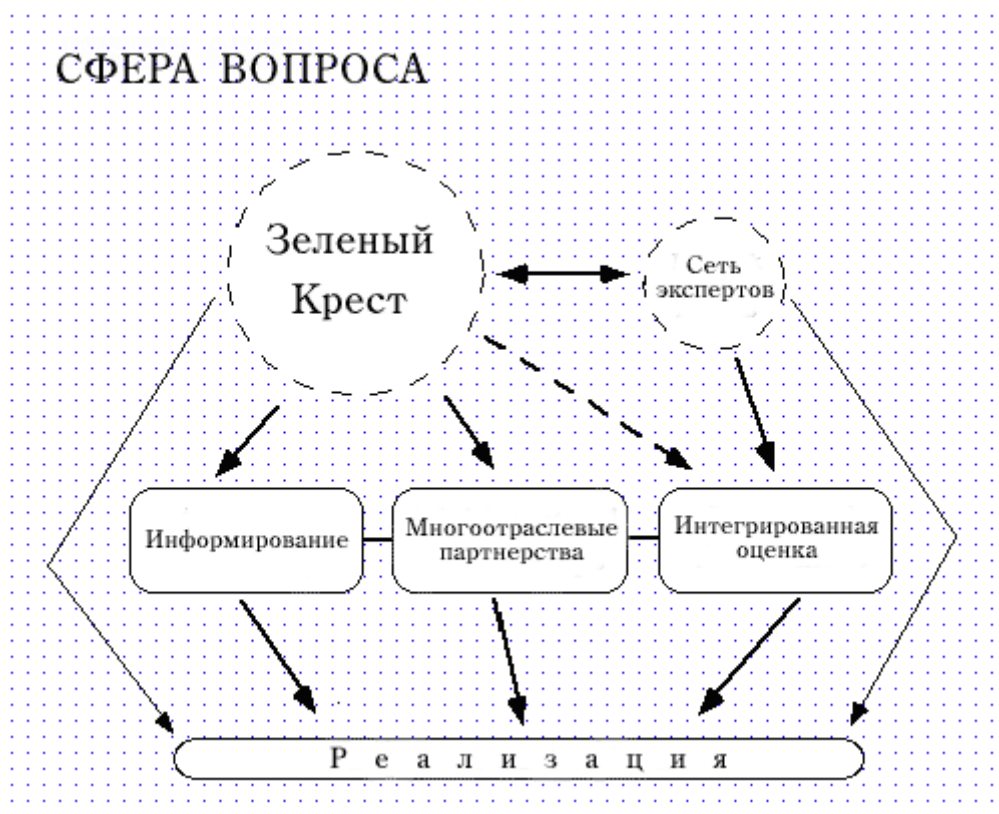


Рис. 4. Действия по предотвращению конфликтов

Описание и анализ конкретных случаев

Несмотря на то, что по конкретным международным пресноводным конфликтам уже была выполнена некоторая работа, стратегических работ, направленных на развитие структуры предотвращения конфликтов в данной сфере имеется мало.

Хотя список зарегистрированных из-за пресноводных ресурсов конфликтов удивительно длинный, в очень редких случаях пресноводные ресурсы являлись единственной причиной возникновения напряженной ситуации. Тем не менее, взаимосвязь между причинами конфликтов и рассматриваемой сферой достаточно сильна и отсутствие прямой причинной связи в большинстве случаев не должно отвлекать наше внимание от фундаментального характера существующего или потенциального конфликта. Случаи, перечисленные ниже, выявлены в результате предварительного исследования. Данный список будет откорректирован по мере необходимости во время последующих исследований. Два континента, не внесенные в список, также имеют конфликты. Австралия, по очевидным причинам, не имеет международных конфликтов из-за пресноводных ресурсов. Однако, в этой стране существует значительный водный дефицит во многих центральных и северных районах. Что касается Антарктиды, она может в конечном счете быть вовлеченной в конфликт из-за доступа к транспортированию ее огромных запасов исключительно чистых пресноводных ресурсов, которые находятся в замороженном состоянии.

В дополнение к общему анализу, изложенному ниже, отчет содержит более детальное исследование бассейна реки Иордан. Этот бассейн, который был уже предме-

том многочисленных исследований, является особенно удобным для выявления огромной важности международного управления пресноводными ресурсами и двойственного характера конфликтов и сотрудничества.

В качестве компонента следующей стадии развития, Международный Зеленый крест продолжает увеличивать количество данных и результатов анализа, расположенных в Интернете (www.gci.ch/conflict/water.html). Ряд фактических данных в настоящее время объединяется для функционирования в качестве ориентира для различных бассейнов мира. В настоящее время они включают бассейны рек Иордания, Нил, Дунай, Амударья и Сырдарья, Ганг и Брахмапутра, Меконг, Окаванго, Пилькомайо, Тигр и Евфрат. Бассейны рек Инд, Салуин/Ну Йянг, Парана, Лаука, Рейн, Маас и Шельда, Сзамос, Колумбия и Вольта, бассейны Великих озер и озера Чад будут включены в ближайшем будущем. Долгосрочная задача состоит в разработке комплексной базы данных, предоставляющей фактическую информацию обо всех международных пресноводных бассейнах мира.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Описание и анализ конкретных случаев

Континент	Пресноводный объект	Страны	Основные проблемы	Степень конфликта
Африка	Река Чобе	Ботсвана, Намибия, Ангола	Проект Чобе-Ваали, начатый Ботсваной для отвода воды в ЮАР; последствия для стран бассейна.	Напряженная ситуация
	Река Комати	Свазиленд, ЮАР, Мозамбик	Совместное строительство Свазилендом и ЮАР двух плотин (Плотины Дриескопиз и Магуга), решение о котором принято в 1992 г.	Неофициальный механизм
	Река Нил	Судан, Эфиопия, Египет, Уганда, Танзания, Кения, Заир, Руанда, Бурунди	Сильная зависимость Египта от водных ресурсов Нила; Египет использует свою региональную власть для предотвращения странами верховьев развития бассейна; Судан пытался построить канал вокруг большой территории болот, существует несколько проектов плотин на Голубом Ниле.	Дипломатический акт
	Река Окаванго	Ботсвана, Ангола, Намибия, Зимбабве	Намибия в настоящее время планирует забирать большие количества воды из реки, что угрожает выживанию важной внутренней дельты в Ботсване.	Напряженная ситуация
	Подземный бассейн Сахары	Ливия, Египет, Чад, Нигер, Судан	Предложение Ливии создать искусственную реку путем отвода поверхностных вод и эксплуатации подземных бассейнов (1991); другие страны бассейна возражают против проекта.	Открытый спор
	Река Сенегал	Мали, Мавритания, Сенегал, Гвинея	Спор между Мавританией и Сенегалом в 1989 после нескольких лет сотрудничества из-за контроля за берегами реки.	Напряженная ситуация
	Река Вольта	Буркина-Фасо, Гана, Того, Кот д'Ивуар, Бенин, Мали	Засухи.	Неофициальный механизм
Азия	Реки Ганг и Брахмапутра	Индия, Китай, Непал, Бангладеш, Бутан	Соглашение 1977 г., в котором Индия гарантирует минимальное поступление воды в Бангладеш от Фарракской плотины; спор возник после 1982 г., новое соглашение было подписано в 1996. Предложение Индии об отводе Брахмапутры в Ганг. Загрязнение Ганга. Наводнения в Бангладеше.	Организационный механизм
	Река Иордан	Израиль, Иордания, Сирия, Ливан	Текущая оккупация и использование Израилем Западного берега реки Иордан и Голанских высот. Оппозиция Израиля планам Иордании и Сирии строительства плотин на реке Ярмук. Отсутствие бассейновой оценки прав на воду. Мирный договор между Израилем и Иорданией 1994 г.	Дипломатический акт/ Открытый спор
	Река Меконг	Лаос, Таиланд, Китай, Камбоджа, Вьетнам, Мьянмар	Лаосский проект строительства плотины (Нам Туен II); Намерение Китая построить 18 плотин в верхнем течении; проекты Таиланда по отводу реки в верхнем тече-	Напряженная ситуация

Континент	Пресноводный объект	Страны	Основные проблемы	Степень конфликта
			нии.	
	Реки Тигр и Евфрат	Ирак, Иран, Турция, Сирия	Проект Анатолийской плотины в Турции; противостояние стран низовьев этому проекту	Дипломатический акт
Европа	Река Дунай	Румыния, бывшая Югославия, Венгрия, Австрия, бывшая Чехословакия, Германия, Болгария, страны бывшего СССР, Швейцария, Италия, Польша, Албания	Проект плотины Нагимарос/Габсиково; Соглашение 1977 г. между Венгрией и Словакией, текущий спор, вынесенный на рассмотрение Международного суда ООН.	Напряженная ситуация (постоянная)
	Река Рейн	Германия, Швейцария, Франция, Нидерланды, Австрия, Люксембург, Бельгия, Лихтенштейн	Создано несколько комиссий для рассмотрения вопросов судоходства, паводков и загрязнения (1868, 1963, 1968).	Организационный механизм
Северная Америка	Река Колумбия	Соединенные Штаты, Канада	Проблемы вымирающих видов рыб и живой природы, загрязнения воды и выработки гидроэлектроэнергии, регулируемые в соответствии с соглашениями (1961, 1980).	Организационный механизм
	Великие озера	Соединенные Штаты, Канада	Соглашения о сокращении загрязнения воды (1972, 1978).	Организационный механизм
	Река Рио-Гранде	Соединенные Штаты, Мексика	Несмотря на договор 1944 г., Соединенные Штаты обвиняют Мексику в создании основных проблем загрязнения в бассейне.	Организационный механизм (Напряженная ситуация)
Южная Америка	Река Сенепа	Эквадор, Перу	Вооруженные перестрелки из-за несогласия относительно контроля верховьев (1995).	Вооруженный конфликт
	Река Пилькомайо	Аргентина, Парагвай, Боливия	Несколько недостаточно результативных соглашений. Основные проблемы загрязнения вызваны промышленной деятельностью.	Напряженная ситуация

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Пресноводные ресурсы как источник международных конфликтов

*Круглый стол
Дворец национальностей, Женева
6 июня 1997 г.
Отчет о встрече*

Круглый стол Международного Зеленого креста собрал многих ведущих водных специалистов из различных организаций для обсуждения проблемы «пресноводных ресурсов как источника международных конфликтов». Эта группа включила представителей нескольких международных организаций и научно-исследовательских институтов, которые занимаются водными проблемами. Были сделаны доклады по различным аспектам конфликтов/сотрудничества, присутствующие приняли участие в общих обсуждениях. Не делалось попытки достижения консенсуса по проблемам, основной це-

лю было проведение «мозговой атаки» для определения возможной области деятельности Зеленого креста, в которой данная организация может сделать наиболее конструктивный вклад в решение данных проблем.

Хотя во время встречи не делалось никакого официального ранжирования или оценки проблем, были обозначены некоторые ключевые вопросы. Следующий список суммирует некоторые из них:

- запасы пресноводных ресурсов ограничены в количестве, неравномерно распределены и значительно ограничены с точки зрения доступа к ним;
- науки, связанные с оценкой и даже управлением водными ресурсами, относительно неоспоримы и ясны, однако соответствующие политические процессы взрывоопасны;
- сельскохозяйственное использование пресноводных ресурсов (более 60 % всего объема водопользования) может быть заметно улучшено посредством инжиниринга, биотехнологий и компьютеризации, а также повторного использования водных ресурсов. Однако стоимость пресной воды, произведенной такими методами, как опреснение, в настоящее время слишком высока, чтобы рассматривать эти методы как устойчивые;
- около 40 % населения мира живет в трансграничных пресноводных бассейнах, пересекающих политические, этнические и другие границы;
- сценарии, основанные на текущих демографических и потребительских тенденциях, показывают быстрое ухудшение ситуации и возникновение существенных проблем глобального масштаба в течение ближайших 20 лет;
- миграция населения из аридных и полуаридных регионов в более умеренные регионы может стать в ближайшие десятилетия крупной проблемой;
- многосторонние экологические соглашения - всего лишь одна из возможных форм юридических инструментов для решения проблем трансграничных пресноводных ресурсов; другие формы также должны развиваться и использоваться на различных уровнях.

Определение сферы деятельности Зеленого креста

Несмотря на текущую деятельность множества неправительственных экологических и других организаций, работающих над решением проблем пресноводных ресурсов, многие вопросы по-прежнему не охвачены диалогом, что увеличивает возможность возникновения конфликтов. Предотвращение конфликтов может быть осуществлено посредством распространения опыта успешного сотрудничества, раннего информирования и понимания существующих или потенциальных недостатков. Участники указали на многоплановость потенциальной деятельности Зеленого креста.

Были определены три сферы для возможной деятельности Зеленого креста, каждая из которых состоит из нескольких компонентов:

1) Информация

- ознакомление общественности о проблемах и интересах (включая промышленность и особенно группы молодежи);
- укрепление политической воли;
- выявление методов успешного сотрудничества или регионов, в которых конфликты уже были решены;
- распространение успешных методов управления водными ресурсами;

- поддержка свободного обмена гидрологическими данными между странами.

2) Создание сети

- создание партнерств между различными отраслями, странами и дисциплинами;
- вовлечение гражданского сообщества непосредственно в управление;
- создание связи между местными действующими лицами и лицами, принимающими решения;
- помощь во взаимовыгодном решении существующих проблем и поддержка сотрудничества, а не конфронтации;
- развитие интегрированных и междисциплинарных подходов к оценке и управлению пресноводными ресурсами.

3) Медиация

- деятельность в качестве посредника и катализатора между различными участниками с целью предотвращения конфликтов на различных уровнях (международные бассейны, чрезмерное использование и неумелое руководство в пределах государств и конкурирующих требований на воду).

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Пресноводные конфликты в бассейне реки Иордан

Ксавьер Хенри Фаринелли, Международный Зеленый крест

1. Гидрография бассейна

Река Иордан - маленькая трансграничная река, расположенная на Ближнем Востоке. Ее бассейн охватывает площадь 18300 км², расположенную на территории четырех государств: Израиля, Иордании, Ливана и Сирии (рис. 1 и 2). Ежегодный сток реки составляет 1,4 км³/год, таким образом, река Иордан имеет самый маленький бассейн в регионе, по сравнению с другими бассейнами Ближнего Востока - Нила (74 км³/год) или Евфрата (32 км³/год) (Wolf & Ross, 1992; Lowi, 1993a; Drezon-Tepler, 1994).

Климат бассейна реки Иордан может быть охарактеризован как аридный. Река течет через зону перехода от средиземноморского субтропического климата Ливана и региона Галилеи на севере к аридным условиям пустыни Негев и Рифтовой долины на юге. Объем осадков пространственно изменяется, уменьшаясь с севера на юг и с запада на восток. Основной объем осадков (около 75 %) выпадает в течение четырех зимних месяцев, в то же время ежегодные колебания могут составлять 25-40 %. Эти сезонные и ежегодные колебания осадков обуславливают значительные колебания гидрографических показателей. Поэтому имеющиеся данные о стоке имеются только для средней водности (Wolf & Ross, 1992; Drezon-Tepler, 1994).

Река Иордан начинается в горной области на границах трех стран и заканчивает свой путь приблизительно в 350 км к югу, в Мертвом море. Река Хасбани (средний ежегодный сток - 0,125 км³/год) начинается в южном Ливане, река Дан (0,250 км³/год) -

в северном Израиле и река Баниас ($0,125 \text{ км}^3/\text{год}$) – на Голанских высотах, принадлежащих Сирии, но оккупированных Израилем. Эти реки сходятся на протяжении шести километров в Израиле и становятся рекой Иордан, которая течет на юг в Галилейское море (известное также как озеро Тибериас или Киннерет) на высоте 210 м ниже уровня моря, по-прежнему на территории Израиля. Десятью километрами ниже Галилейского моря в Иордан впадает река Ярмук (около $0,500 \text{ км}^3/\text{год}$). Этот последний приток формируется главным образом в Сирии и образует границу между Сирией и Иорданией. Далее река Иордан собирает воду весеннего паводка и пересыхающих рек на протяжении 320 км пути на юг вдоль Сирийско-Африканской Рифтовой долины, на границе между Иорданией и зоной Западного берега Иордана. В точке впадения Иордана в Мертвое море, 400 м ниже уровня моря, естественный сток реки Иордан составляет $1,4 \text{ км}^3/\text{год}$ (Wolf & Ross, 1992; Lowi, 1993a; Drezon-Tepler, 1994).

Водные ресурсы реки Иордан имеют высокий уровень засоления, особенно в низовьях. В южной части Галилейского моря уровень засоления составляет 340 частей на миллион (ppm), тогда как средний мировой уровень составляет 120 ppm. Это объясняется тем, что река Иордан течет ниже уровня моря, а небольшие притоки реки протекают через древние остатки солей (Wolf & Ross, 1992).

Три основных подземных бассейна системы расположены к западу от реки Иордан, все они восполняются в районе Западного берега. Они включают: Западный, он же - Ярком-Таниним или Горный подземный бассейн (с ежегодным восполнением или «устойчивым дебитом воды» в объеме $0,335 \text{ км}^3/\text{год}$), который течет на запад к побережью Средиземного моря Израиля; Северо-восточный подземный бассейн ($0,140 \text{ км}^3/\text{год}$), поступающий в северный Израиль; и Восточный подземный бассейн ($0,125 \text{ км}^3/\text{год}$), который течет на восток в направлении Иорданской долины. Около половины водных ресурсов северных и восточных подземных бассейнов являются засоленными (минерализация составляет более 40 мг/л от общего объема растворенных сухих веществ), что является неудовлетворительным для многих видов водопользования (Wolf & Ross, 1992; Shuval, 1995).

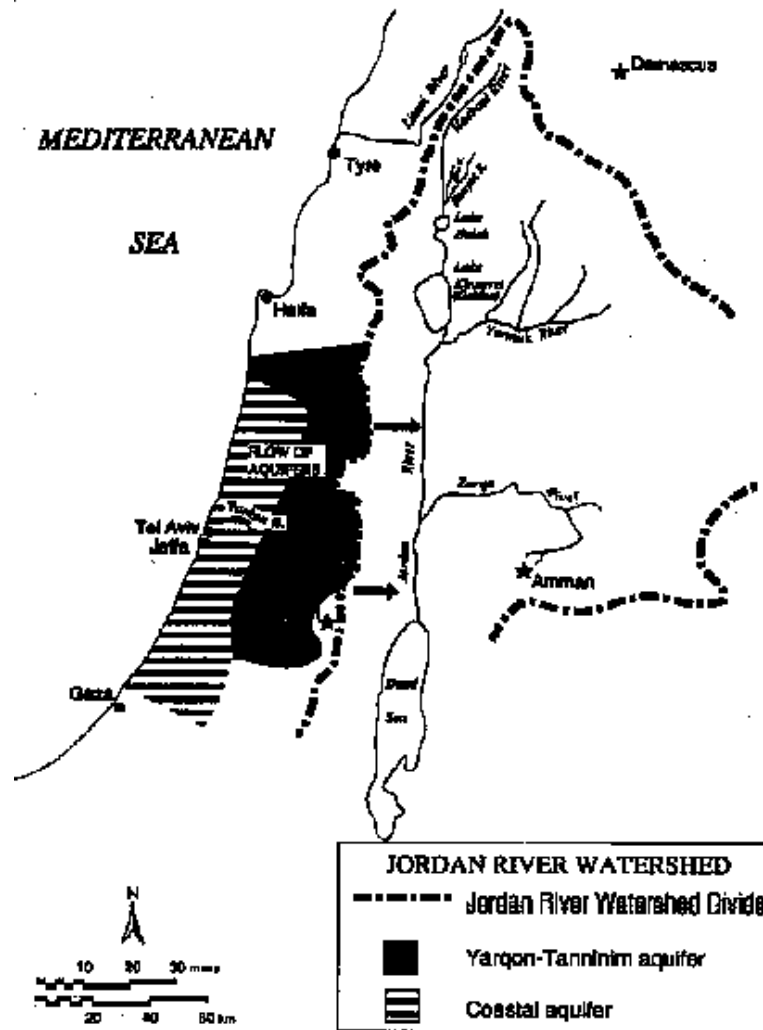


Рис. 1. Река Иордан и ее основные притоки

Источник: Wolf & Ross, 1992.

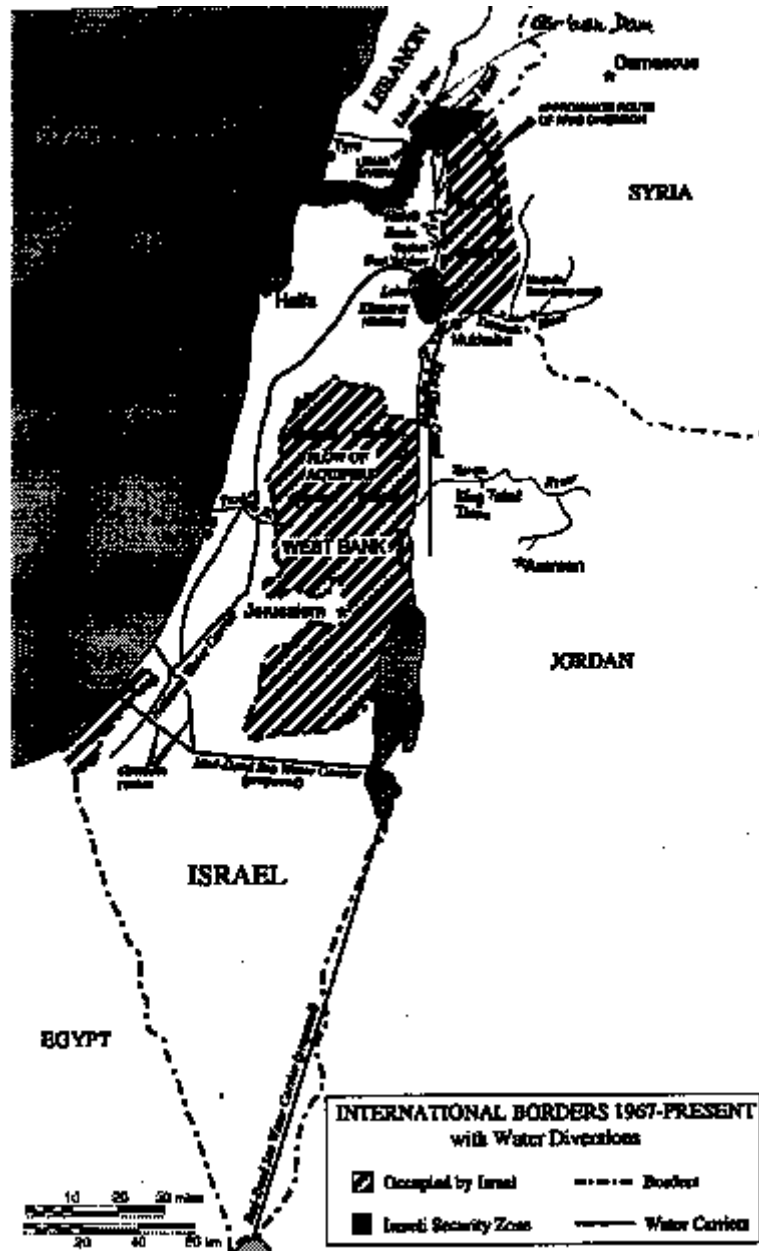


Рис. 2. Бассейн реки Иордан с указанием национальных границ, каналов и плотин

Источник: Wolf & Ross, 1992.

2. Национальное водопользование

Из четырех стран бассейна реки Иордан только две - Израиль и Иордания - сильно зависят от водных ресурсов бассейна. Около трети всего водопользования Израиля осуществляется за счет ресурсов Галилейского моря, в то время как подземный бассейн Яркон-Таниним обеспечивает еще одну треть используемых водных ресурсов. Три четверти воды Иордании поступает из реки Ярмук. Ливан и Сирия являются относительно незначительными потребителями водных ресурсов бассейна реки Иордан.

Основной источник их водопользования - это, соответственно, реки Литани и Авали, и реки Евфрат и Оронтеc (Starr, 1991; Wolf & Ross, 1992; Benvenisti и Gvirtzman, 1993; Drezon-Tepler, 1994; Dellapenna, 1996).

Имеющийся избыток воды в бассейне реки Иордан невелик, особенно для Израиля и Иордании (табл. 1). Эти две страны в ближайшем будущем ожидает ситуация, при которой все доступные запасы поверхностных и подземных вод будут полностью использоваться. Кроме того, в настоящее время страны потребляют больше, чем объем их ежегодно возобновляемых запасов пресной воды, при интенсивном использовании грунтовых вод особенно во время засух (Starr, 1991; Wolf & Ross, 1992; Lowi, 1993a; Drezon-Tepler, 1994; Dellapenna, 1996).

Таблица 1

**Объем имеющихся водных ресурсов и их использование
в странах бассейна реки Иордан**

	Израиль	Иордания	Ливан	Сирия
Внутренние возобновляемые поверхностные и грун- товые воды	2,20	1,70	5,60	53,70
Речной сток, поступающий из других государств	0,50	0,40	0,60	29,90
Общее количество возобновляемых водных ресурсов	2,70	2,10	6,20	81,60
Ежегодный водозабор	1,85	0,45	0,75	3,34

Источник: World Resources, 1996.

В бассейне были выполнены некоторые важные проекты развития водных ресурсов (рис. 2). Израиль начал иссушение болот Гулах (к северу от Галилейского моря) в начале 1950-х гг. С 1953 по 1964 гг. был построен Национальный водный путь - комплекс новых и существующих каналов, трубопроводов и туннелей для транспортировки воды от Галилейского моря до прибрежной равнины Израиля и пустыни Негев. В 1961 г. Иордания начала эксплуатацию Восточного канала Гхор в Иорданской долине для использования водных ресурсов реки Ярмук для ирригации далее на юге. Иордания также построила Плотину короля Талала на реке Зарка для аккумуляции воды для ирригации (Wolf & Ross, 1992; Drezon-Tepler, 1994).

И поверхностные, и грунтовые водные ресурсы бассейна страдают от чрезмерного использования, прежде всего из-за крупномасштабных проектов водозабора. Галилейское море находится на самом низком уровне за период 60 лет (Starr, 1991). Река Иордан к югу от Галилейского моря время от времени почти полностью пересыхает из-за водозабора в верховьях для Национального водного пути в Израиле и Восточного канала Гхора в Иордании (Benvenisti & Gvirtzman, 1993). Из-за снижения стока отметка Мертвого моря снизилась за последние двадцать семь лет с 392 до 407 м ниже уровня моря. В результате уровень грунтовых вод понизился и появились признаки засоления почв Иорданской долины (Salameh, 1992).

Интенсивное использование грунтовых вод происходит в Израиле, а Иордан использует ресурсы не возобновляемых подземных бассейнов (Wolf, 1993; Homer-Dixon, 1994; Dellapenna, 1996). Чрезмерная откачка грунтовых вод может ухудшить качество воды, поскольку это может вызывать поступление воды с высоким содержанием солей и минералов (Lowi, 1993a; Dichter, 1994; Drezon-Tepler, 1994; Homer-Dixon, 1994). Таким образом, использование подземных бассейнов требует тщательного управления. Мерами Израиля в ответ на чрезмерную откачку воды из подземных бассейнов стало

использование искусственного восполнения. Однако качество воды по-прежнему ухудшается (Lowi, 1993a).

Страны бассейна реки Иордан имеют высокий уровень прироста населения (табл. 2), который, вероятно, в будущем вызовет усиление конфликтов из-за пресной воды. Прирост населения происходит не только из-за естественного прироста, но также из-за масштабной иммиграции в регионе (например, евреи из бывшего Советского Союза, палестинские беженцы) (Wolf & Ross, 1992). Возросший уровень населения неизбежно снизит объем имеющихся водных ресурсов на душу населения, что может усилить напряженные отношения в регионе из-за пресной воды. Вулф (1993) поясняет, что «поскольку населенные пункты и экономика растут при неизменных гидрологических ограничениях, также возрастает опасность возникновения конфликтов». По его оценкам, к 2020 г. водный дефицит может составить 0,25-0,35 км³/в год в районе Западного берега реки Иордан, 0,6-0,8 км³/в год в остальной части Израиля и 0,43-0,73 км³/в год - в Иордании.

Таблица 2

Население стран бассейна реки Иордан; 1950, 1995 и 2025 гг. (млн. чел.)

Год	Израиль	Иордания	Ливан	Сирия
1950	1,26	1,24	1,44	3,50
1995	5,63	5,44	3,01	14,66
2025 (прогноз)	7,81	12,04	4,42	33,51

Источник: *World Resources 1996*.

Израиль прилагает значительные усилия к экономии воды в сельском хозяйстве, особенно с помощью метода капельного орошения и повторного использования сточных вод. Израиль в настоящее время очищает 0,11 км³/в год (40 %) сточных вод страны для повторного использования в сельском хозяйстве. Технологические достижения, такие как капельное орошение и микрождеватели, снижающие потери воды из-за испарения на 20-50 % более эффективны, чем обычное дождевание или полив по бороздам. При помощи таких методов Израиль в последнее время увеличил орошаемую территорию без увеличения потребления воды для сельского хозяйства (Wolf & Ross, 1992; Drezon-Tepler, 1994; Dellapenna, 1996). Но этих эффективных и необходимых усилий, по-видимому, будет недостаточно для предотвращения водного дефицита в ближайшем будущем.

3. Прошлое, настоящее и потенциальные конфликты из-за пресноводных ресурсов

Споры по поводу водных ресурсов на Ближнем Востоке тесно связаны с общей политической напряженной ситуацией. Вода, по выражению Висхарта (1990), является «одним из элементов многоаспектного спора между арабскими государствами и Израилем». Данная проблема также является источником конфликта, хотя обычно менее острого, между арабскими странами. Арабо-израильская и сирийско-иорданская вражда пока мешала развитию совместных водных проектов, учитывая, что бассейн реки Иордан хорошо подходит для таких больших проектов (Start, 1991). Место между странами Ближнего Востока часто имеют место встречные опасения. Регион действительно характеризуется очень изменчивой политической ситуацией: с 1948 г. здесь произошло

пять арабо-израильских войн и многие проблемы до сих пор остаются нерешенными. Недостаточное количество водных ресурсов неразрывно связано с региональным конфликтом, что привело исторически к интенсивному, иногда вооруженному, соперничеству; однако имели место и случаи сотрудничества. Вопрос взаимосвязи между конфликтами из-за пресной воды, миром и безопасностью в регионе обсуждается в данной части раздела, в остальной части раздела основное внимание уделяется конкретным, связанным с водой, конфликтам в бассейне.

Конфликты из-за пресной воды не могут быть полностью отделены от других международных проблем, особенно на Ближнем Востоке. Первым вопросом является определение того, являются ли конфликты из-за пресной воды неотъемлемой частью или даже причиной основных международных споров. Некоторые авторы, например, Wolf & Ross (1992), доказывают, что политический кризис среди стран бассейна реки Иордан либо ускорялся, либо усиливался конфликтами из-за доступа к пресноводным ресурсам. Согласно Elmusa (1995), конфликт между палестинцами и израильтянами вызван спорами по поводу как земель, так и водных ресурсов. Таким образом, в регионе Ближнего Востока вода представляет собой важный аспект международных проблем.

Второй вопрос, связанный с первым, состоит в определении того, смогут ли усилия сотрудничества в области водных ресурсов устранить и, возможно, помочь в решении основных проблем, или техническое сотрудничество является невозможным до тех пор, пока существуют основная политическая напряженность. Решение конфликтов из-за пресноводных ресурсов в регионе могло бы быть возможным и до достижения полного политического урегулирования (Starr, 1991; Wolf & Ross, 1992). Однако, возможно, что такие усилия нужно будет включить в рамки большего политического плана сотрудничества, так чтобы стороны согласились начать переговоры (Drezon-Tepler, 1994). Данная ситуация является трудной, где стороны, почти находясь в состоянии войны, вынуждены предпринимать усилия по сотрудничеству и решить некоторые из существующих проблем, при постоянном высоком риске неудачи.

А. Прошлые конфликты

Дренаж болот Гулах в Израиле (1951 г.)

В 1951 г. несколько государств объявили об односторонних планах относительно бассейна реки Иордан. Когда Иордания обнародовала свой план орошения Восточного Гхора в Иорданской Долине с водозабором из р. Ямук, Израиль начал дренаж болот Гулах. Данная деятельность вызвала несколько перестрелок на границах между Израилем и Сирией, потому что дренаж болот нарушал демилитаризованную зону между этими двумя странами (Wolf & Ross, 1992).

Строительство Национального водного пути в Израиле (1953 г.)

В 1953 г. Израиль начал строительство Национального водного пути. Этот транспортный канал, подававший воду в прибрежную равнину и пустыню Негев, был первой очередью системы переброски воды из бассейна в регионе. Строительство водозаборного сооружения в Гешер Бнот Яков к северу от Галилейского моря было остановлено после военных действий Сирии на границе с Израилем и общем неодобрении международного сообщества. Израиль переместил водозабор на место его настоящего расположения в Эшед Кинрот на северо-западном берегу Галилейского моря. Это было вдвойне дорогостоящее предприятие для Израиля: минерализация воды в озере намно-

го выше, чем в верхнем течении Иордана, и с нового места необходимо насосами подавать воду на высоту 250 м до транспортного канала (Wolf & Ross, 1992).

Шестидневная война между Израилем и соседними арабскими странами (1967)

Конфликт из-за воды стал основной причиной Арабо-Израильской войны 1967 г. (Cooley, 1984). Первая Арабская встреча на высшем уровне была организована в 1964 г., когда водозабор из бассейна реки Иордан для Национального водного пути в Израиле стал неизбежен. Было достигнуто соглашение, что водозабор в верхнем течении реки Иордан будет осуществляться арабскими государствами, при одобрении планируемого Иорданием строительства плотины на реке Ярмук (Wolf & Ross, 1992). В 1965 г. арабские государства начали реализацию плана головного водозабора для предотвращения поступления стока верхнего течения Иордана в Израиль, сократив таким образом на 35 % пропускную способность Израильского водного пути. Четыре раза с 1965 по 1967 гг. армия и воздушные силы Израиля нападали на водозаборные сооружения в Сирии. В июне 1967 г. Израиль разрушил строительство водозаборного сооружения и в течение шести дней захватил смежные области в Египте, Иордании и Сирии (Шестидневная война). Кроме территориальных завоеваний и усовершенствования военного положения, Израиль также значительно улучшил свою стратегическую позицию в отношении воды. Вместе с Голанскими высотами Израилю теперь принадлежит все верховье реки Иордан, за исключением участка реки Хасбани. Кроме того, Израиль стал важным членом бассейна реки Ярмук, делая невозможным проект головного водозабора. Плотина Мухейба была разрушена, а функционирование Макаринской плотины остановилось. Западный берег реки Иордана не только предоставил Израилю доступ ко всей реке Иордан, но и к трем крупным подземным бассейнам, два из которых имеют огромное значение для Израиля (Wolf & Ross, 1992; Wolf, 1993; Dellapenna, 1996).

Кризис из-за канала Восточный Гхор в Иордании (1969 г.)

Подозрение в том, что Иордания превышает допустимый водозабор из реки Ярмук, вместе с политикой Израиля, направленной на обвинение Иордании в ответственности за Палестинские нападения в Израиле, привело к двум нападениям Израиля в июне и августе 1969 г. для уничтожения недавно построенного канала Восточный Гхор, который представлял собой один из наиболее уязвимых объектов в Иордании. Секретные переговоры в 1969 и 1970 гг. между Израилем и Иорданием, при посредничестве США, привели к заключению соглашения. Израиль смогли убедить, что снижение стока Иордана было естественным, и Иордании было разрешено восстановить канал. В ответ на это Иордания согласилась твердо придерживаться Джонстонского плана вододелиения и обратиться к Организации Освобождения Палестины (ООП) с просьбой о прекращении деятельности на ее территории (Wolf & Ross, 1992).

В. Существующие конфликты

Планируемый канал Средиземноморье-Мертвое море в Израиле (1953 г. - настоящее время)

Проект Израиля по транспортировке морской воды к Мертвому морю, известный как канал Средиземноморье-Мертвое море, с целью выработки электричества вызывает беспокойство Иордании. По ее мнению, повышение уровня Мертвого моря будет угрожать ее промышленности и планируемым сельскохозяйственным территориям,

прилегающим к Мертвому морю, а также приведет к загрязнению рек и подземных бассейнов в результате поступления солей (Cooley, 1984). Идея строительства такого канала первоначально была предложена Израилем в 1953 г. во время Джонстонских переговоров в качестве элемента Семилетнего Плана (Drezon-Tepler, 1994).

Попытки Иордании и Сирии строительства плотины на реке Ярмук (1953 г. – настоящее время)

В 1953 г. Иордании и Сирия заключили соглашение о проекте строительства плотины на реке Ярмук - Макаринской плотины. Этот план был предложен в 1952 г. для Агентства помощи и организации работ ООН (UNRWA), Агентства ООН по делам арабских беженцев и Иордании (Drezon-Tepler, 1994). Эта плотина так никогда и не была построена; дальнейшие попытки, в частности в 1975 г., не были успешны. Два препятствия мешали реализации данного плана: напряженные отношения между Сирией и Иорданией, и просьба Израиля о существенном увеличении доли водозабора из реки Ярмук. Сирия не имеет никакого реального стимула для сотрудничества по проекту, так как она не зависит от водных ресурсов реки Ярмук (Lowi, 1993b).

Недавно в Иордании и Сирии предполагалось строительство «Плотины единства» ниже по течению реки Ярмук, в Мухейба (Wolf & Ross, 1992; Lowi, 1993b). Однако Израиль не согласился на финансирование Всемирным банком этой плотины, которая обеспечивала бы воду для муниципального и промышленного использования в городском районе Амман-Зарга. Всемирный банк предоставляет такое финансирование только при условии согласия всех стран бассейна с данным проектом. Река Ярмук обеспечивает около 3 % национального водоснабжения Израиля, и израильцы утверждают, что проект реки Ярмук серьезно повлияет на их способность удовлетворения растущих требований на воду (Starr, 1991; Caponera, 1993; Wolf, 1993).

Гипотетические попытки Израиля водозабора из Ливанской реки Литани (1954 г. - настоящее время)

Израиль выполнил техническое обоснование предполагаемого водозабора из Ливанской реки Литани в Израиль. Данный проект был элементом Хлопкового плана Израиля 1954 г., выдвинутого во время Джонстонских переговоров (Drezon-Tepler, 1994). Несмотря на оккупацию южного Ливана с 1982 по 1985 гг., Израиль не пытался использовать водные ресурсы реки Литани. Маловероятно, что Израиль на это пойдет, хотя объявленная «Зона безопасности», которую Израиль сохраняет около своей границы, по-прежнему включает вероятный пункт водозабора в Тайбейх (Wolf & Ross, 1992; Wolf, 1993; Soffer, 1994).

Израильский контроль над подземными бассейнами Западного берега реки Иордан (1967 г. – настоящее время)

Шестидневная война в июне 1967 г. позволила Израилю управлять не только двумя из трех истоков реки Иордан, но также и зоной восполнения подземного бассейна Яркон-Таниним, который в настоящее время обеспечивает треть пресноводного водоснабжения Израиля (Wolf, 1993). Возобновляемое восполнение этого северо-восточного подземного бассейна в районе Западного берега реки Иордан в настоящее время полностью используется с ростом Палестинских и Израильских поселений, усиливающих давление на эти водные ресурсы (Wolf & Ross, 1992). Национализация Израилем всех водных ресурсов Западного берега реки Иордан в 1967 г. усилила напря-

женные политические отношения между палестинцами и израильянами. Были установлены лимиты на количество водозабора по всем существующим колодцам, как правило, арабским, при одновременном бурении новых колодцев для водоснабжения Израильских поселений. Палестинское водное потребление было заморожено политикой Израиля, направленной на поддержание уровня 1967 г. водопользования арабами Западного берега реки Иордан (Cooley, 1984; Wolf & Ross, 1992; Benvenisti & Gvirtzman, 1993; Caponera, 1993; Lowi, 1993a & b; Dichter, 1994; Homer-Dixon, 1994; Dellapenna, 1996). Согласно Dichter (1994), ограничения арабского водопользования, включая запрет на увеличение водозабора и восстановление существующих колодцев, являются незаконными согласно правилам, управляющим оккупацией воюющих стран (Гаагские правила 1907 г. и Четвертая Женевская конвенция).

Израиль, вероятно, захочет сохранить контроль над водными ресурсами Западного берега реки Иордан даже в случае создания Палестинской автономии (Wolf & Ross, 1992). Однако утверждение того, что Израилю нужен весь Западный берег для обеспечения водной безопасности, не является гидрологически оправданным. Для обеспечения требований и безопасности Израиля имеет значение только узкая полоса всего западного берега, длиной приблизительно 100 м, вдоль контура («красной линии») (Wolf, 1993). Что касается палестинцев, они требуют, чтобы подземные бассейны Западного берега реки Иордан выделялись исключительно для их пользования (Caponera, 1993). Таким образом, конфликт из-за водных ресурсов является основным для палестинского вопроса и напряженных отношений в будущем по Западному берегу реки Иордан (Cooley, 1984).

Израильская оккупация сирийских Голанских высот (1967 г. - настоящее время)

Военное вторжение Израиля на Голанские высоты в 1967 г. представляет собой только одно событие в рамках общего конфликта между Израилем и арабскими государствами, однако оно произошло не случайно. Стратегическое значение Голанских высот для Израиля действительно огромно. Военная безопасность Израиля укрепилась после оккупации этой области в 1967 г.: сирийское присутствие около северного Израиля было подавлено, а возможное нападение Сирии на Израиль предотвращено, так как Высоты предоставляют возможность для размещения сторожевой заставы около Дамаска. Кроме того, на Голанских высотах начинаются два основных истока реки Иордан (реки Баниас и Дэн). Сирия пыталась забирать воду из этих рек в начале 1960-х гг., как уже упоминалось выше. Таким образом, контроль над данной территорией гарантирует Израилю, что сток реки Иордан не будет уменьшен Сирией (Diab, 1995).

С. Потенциальные конфликты

Большинство существующих пресноводных конфликтов в бассейне связаны с общей проблемой: отсутствие бассейновой оценки прав на поверхностные и грунтовые воды. Если эта проблема не будет решена, в бассейне реки Иордан возникнут новые разногласия и напряженные отношения из-за пресной воды. Загрязнение воды также может стать важной проблемой для стран бассейна и пока не существует никакого механизма для ее решения.

Джонстонские переговоры создали структуру распределения водных ресурсов в бассейне, однако оценка водных прав по-прежнему требует согласования. В частности, Иордания утверждает, что имела право на долю водозабора из Галилейского моря, обвиняя в то время Израиль в чрезмерном водозаборе из реки Ярмук. Сирия также могла бы забирать от этой реки больше объема, определенного на Джонстонских переговорах

(Drezon-Tepler, 1994). До тех пор, пока для каждой страны не будут четко определены права на воду, напряженные отношения из-за доступа к пресноводным ресурсам сохранятся и даже усилятся.

4. Прошлые, настоящие и возможные меры для решения или предотвращения конфликтов из-за пресной воды

Наиболее важные усилия по развитию сотрудничества по проблемам пресноводных ресурсов осуществлялись или поощрялись Правительством США. В 1950-х гг. так называемые Джонстонские переговоры закончились неудачей, однако позволили достичь некоторого технического сотрудничества по водным вопросам между Иорданией и Израилем. Соглашения 1990-х гг. между Израилем и палестинцами, а также между Израилем и Иорданией могут снизить напряженные отношения из-за пресноводных ресурсов в будущем.

А. Ранее предпринимаемые меры

Джонстонские переговоры (1953-1955 гг.)

В 1953 г. Президент США Дуайт Эйзенхауэр послал своего специального представителя Эрика Джонстона для посредничества в комплексном урегулировании вопросов прав на поверхностные водные ресурсы в бассейне реки Иордан. Планы Джонстона включили строительство нескольких плотин и каналов, а также точное распределение водных ресурсов между странами бассейна. Полномочные представители достигли соглашения относительно плана в октябре 1955 г.: Израилю позволят внебассейновое перемещение своей доли водных ресурсов, арабы получают возможность водозабора до Израиля, а включение Литани в схему не состоится (Drezon-Tepler, 1994). Несмотря на проведение важных международных переговоров, заключительный план Джонстона был отклонен Советом Лиги арабских стран в 1955 г. (Wolf & Ross, 1992). Отказ был частично вызван тем, что Арабские государства (особенно Иордания) не нуждались во всесторонней программе развития водного хозяйства при непосредственном участии Израиля для достижения краткосрочных целей развития (Wishart, 1990). Кроме того, арабы и евреи используют различные принципы назначения прав на воду. Арабские государства используют принцип, установленный в Меджелле (Оттоманский Гражданский кодекс, статусное право Иорданской долины до Британского Мандата), который запрещает перемещение воды из бассейна, учитывая, что Израиль и его ранние поселенцы выполняли и выполняют такое перемещение (Wishart, 1990). Кроме того, Джонстон полностью упустил из внимания вопрос распределения грунтовых вод, который должен быть включен в любое бассейновое соглашение (Wolf & Ross, 1992).

После провала Джонстонских переговоров в конце 50-х гг. Израилем и Иорданией были начаты независимые программы развития водного хозяйства, частично несовместимые. Однако усилия США позволили достичь некоторого продолжительного технического сотрудничества между Израилем и Иорданией. Начиная с того времени и по сегодняшний день должностные лица этих стран регулярно встречаются на так называемые «Переговоры вокруг пикника» для обсуждения нормы расходов и распределения ресурсов реки Ярмук. Это помогло снизить незначительные трения по текущей гидрологической деятельности (Wolf & Ross, 1992; Wolf, 1993).

Американский план будущего строительства Макаринской плотины (1978-1981 гг.)

Правительство Соединенных Штатов было готово частично финансировать строительство плотины на реке Ярмук в Макарине. Единственное условие плана состояло в том, что Иордания должна была сначала достичь соглашения по распределению водных ресурсов с Израилем и Сирией. Эти попытки закончились неудачно из-за напряженной ситуации в регионе (Lowi, 1993).

В. Текущая деятельность

Израильско-Палестинская Декларация принципов (1993 г.)

После начала мирного процесса в Осло в 1992 г., главным образом под руководством Правительства США, основные дипломатические усилия были направлены на всесторонний подход. Заседания по различным аспектам арабо-израильского конфликта были проведены во время многосторонних переговоров (Drezon-Tepler, 1994). В приложении III к Израильско-Палестинской Декларации принципов о временных мерах самоуправления 1993 г. Стороны согласились о создании Комитета, чья основная задача состоит в обсуждении сотрудничества в области управления водными ресурсами (Benvenisti & Gvirtzman, 1993). Юридический принцип «справедливого использования» был признан Сторонами в качестве основания для обсуждений, хотя не было согласовано никакого детального плана распределения водных ресурсов (Dellapenna, 1996). Результаты работы многосторонних рабочих групп пока включают некоторый прогресс по предотвращению загрязнения, однако бассейновое сотрудничество оказалось недостижимым (Libiszewski, 1995).

Израильско-Иорданский Мирный договор (1994 г.)

Израильско-Иорданский Мирный договор 1994 г. предусматривает сотрудничество в управлении пресноводными ресурсами. Планируется совместное управление в области развития водного хозяйства, предотвращения загрязнения и помощь в случае дефицита воды. Кроме того, было определено точное распределение водных ресурсов Иордана и Ярмука. Израиль должен обеспечить приблизительно 0,05 км³/год дополнительного объема воды для Иордании (статья 6 и приложение II). Это, однако, не позволит иорданцам устранить ежегодный дефицит воды. Фактически, Израиль поддерживает более или менее благоприятную для него ситуацию «де-факто», поскольку Иордании позволено лишь небольшое увеличение водозабора, объем которого будет немного меньше, чем предполагалось Планом Джонстона (Libiszewski, 1995; Dellapenna, 1996). Соглашение не дает возможности предотвращения политических трений из-за распределения водных ресурсов, что и было доказано в мае 1997 г.

С. Возможная деятельность

Предложение о решении конфликтов из-за пресноводных ресурсов в регионе

Вполне вероятно, что бассейну реки Иордан понадобится сильный бассейновый режим водodelения (Dellapenna, 1996). Однако до тех пор, пока международные границы в бассейне имеют временный характер, трудно осуществлять юридическое определение прав на воду (Саронег, 1993). Из-за трудной политической ситуации постепенный процесс, учитывающий создание доверия, мог бы стать наилучшим вариантом. Wolf (1993) предложил всесторонний план развития водного хозяйства бассейна реки Иордан. Он состоит из четырехступенчатого процесса водного развития бассейна, при рассмотрении политических, управленческих и технических вариантов: 1) переговоры о справедливом распределении существующих водных ресурсов; 2) разработки стратегий для большей эффективности водоснабжения и требований на воду в регионе; 3) определение наличия и политической устойчивости импорта водных ресурсов для удовлетворения краткосрочных потребностей; 4) инвестиции в крупномасштабные региональные проекты опреснения воды для удовлетворения долгосрочных потребностей. План также включает примеры региональных проектов развития сотрудничества (например, руководящих принципов к соглашению о существующих ресурсах и крупномасштабном гидроэнергетическом проекте), которые смогут помочь в смягчении политического напряжения в регионе.

Варианты решения проблемы дефицита воды

Существует две основные категории решений проблемы дефицита водных ресурсов: увеличение водоснабжения или уменьшение требований на воду. Некоторые из наиболее реальных вариантов перечислены ниже:

Увеличение имеющегося объема пресноводных ресурсов

- увеличение водосбора зимних паводков;
- импорт воды. В 1987 г. Турция выразила идею передачи некоторой части своих водных ресурсов в регион через «Мирный трубопровод». Однако проект был очень дорогим. Кроме того, арабские страны, для которых проект было бы выгодно, могли отказаться от предоставления Турции возможности управлять частью своих водных ресурсов;
- восстановление сточных вод. Этот вариант легко выполним, как свидетельствует пример Израиля;
- опреснение морской воды. Это очень дорогая альтернатива. Прежде всего, сюда относятся водные ресурсы Средиземного моря для Израиля и Мертвого моря для Иордании.

Уменьшение требований на пресноводные ресурсы

- использование в сельском хозяйстве эффективных методов. Израиль использует капельное орошение в больших масштабах, другие страны могут делать то же самое. Использование менее водолюбивых зерновых культур также может быть реальной возможностью;
- увеличение цен на воду. Данный выбор маловероятен, не только из-за того, что его трудно осуществить, но также и потому, что может быть политически невозможно

сделать доступ к воде более дорогим для земледельцев (Starr, 1991; Wolf & Ross, 1992; Lowi, 1993).

5. Заключение

Конфликты из-за пресной воды являются общими для аридных и полупустынных регионов; они имеют тенденцию оставаться особенно острыми при напряженных международных отношениях. Бассейн реки Иордан совмещает эти два элемента. Там действительно существует напряженность из-за пресноводных ресурсов, что представляет собой прекрасную иллюстрацию роли, которую может играть вода в политике.

Среди стран бассейна особенно трудная ситуация сохраняется между Израилем, Иорданией и Сирией. Израиль и Иордания, испытывая сильный дефицит воды, пока полностью не согласовали распределение водных ресурсов Иордана и Ярмука, хотя в недавнем времени прилагались значительные усилия по развитию сотрудничества. Сирия конфликтует с Израилем относительно будущего национального управления области Голанских высот, которая включает важные истоки реки Иордан. Иордания и Сирия имели некоторые разногласия по вопросу строительства плотины на реке Ярмук, которому, так или иначе, противостоял Израиль. Наконец, Палестинский вопрос также во многом связан с водными проблемами, так как подземные бассейны области Западного берега составляют важный источник воды для Израиля.

Как ни странно, сотрудничество в бассейне реки Иордан является как необходимым, так и трудно достижимым. Мирные усилия 1990-х гг. могли бы смягчить ситуацию, однако единственное решение в долгосрочной перспективе состоит в том, чтобы договориться о бассейновом распределении водных ресурсов и управлении. По-прежнему неясно, может ли общее водное соглашение достигнуто без обеспечения длительного мира, или эти политические вопросы должны быть решены одновременно.

Библиография

Benvenisti, Eyal, & Haim Gvirtzman, 1993. "Harnessing international law to determine Israeli-Palestinian water rights: the Mountain Aquifer," *Natural Resources Journal*, 33: 543-567

Caponera, Dante A., 1993. "Legal aspects of transboundary river basins in the Middle East: the Al Asi (Orontes), the Jordan and the Nile," *Natural Resources Journal*, 33: 629-663.

Cooley, John K., 1984. "The war over water," *Foreign Policy*, 54: 3-26

Dellapenna, Joseph W., 1996. "Rivers as legal structures: the examples of the Jordan and the Nile," *Natural Resources Journal*, 36: 217-250

Diab, M. Zuhair, 1995. "Syrian security requirements in a peace settlement with Israel," *Israel Affairs*, 1 (4): 71-88

Dichter, Harold, 1994. "The legal status of Israel's water policies in the occupied territories," *Harvard International Law Journal*, 35: 565-594

Drezon-Tepler, Marcia, 1994. "Contested waters and the prospects for Arab-Israeli peace," *Middle Eastern Studies*, 30: 281-303

Elmusa, Sharif S., 1995. "Dividing common water resources according to international water law: the case of the Palestinian-Israeli waters," *Natural Resources Journal*, 35: 223-242

Homer-Dixon, Thomas F., 1994. "Environmental scarcities and violent conflict: evidence from cases," *International Security*, 19 (1): 5-40

Libiszewski, Stephan, 1995. *Water disputes in the Jordan Basin Region and their role in the resolution of the Arab-Israeli conflict*. Environment and Conflicts Project (ENCOP),

Occasional Papers, N° 13. Bern: Swiss Peace Foundation; & Zürich: Swiss Federal Institute of Technology. 106 pp.

Lowi, Miriam R., 1993a. "Bridging the divide: transboundary resource disputes and the case of West Bank water," *International Security*, 1 (1): 113-138

_____, 1993b. *Water and power: The politics of a scarce resource in the Jordan River basin*. Cambridge: Cambridge University Press. 291 pp.

Salameh, Elias, 1992. "The Jordan River system," pp. 99-105 in *Jordan's water resources and their future potential*. Proceedings of the Symposium of October 1991 organized by the University of Jordan. Amman: Friedrich Ebert Stiftung.

Shuval, Hillel J., 1995. "Toward resolving conflicts over water between Israel and its neighbours: the Israeli-Palestinian shared use of the Mountain Aquifer as a case study," *Israel Affairs*, 2 (1): 215-238

Soffer, Arnon, 1994. "The Litani River: fact and fiction," *Middle Eastern Studies*, 30: 963- 974

Starr, Joyce R., 1991. "Water wars," *Foreign Policy*, 82: 17-36

Wishart, David M., 1990. "The breakdown of the Johnston negotiations over the Jordan Waters," *Middle Eastern Studies*, 26: 536-546

Wolf, Aaron, 1993. "Water for peace in the Jordan River watershed," *Natural Resources Journal*, 33: 797-839

Wolf, Aaron, & John Ross, 1992. "The impact of scarce water resources on the Arab-Israeli conflict," *Natural Resources Journal*, 32: 919-958

World Resources 1996-97, 1996. A joint publication by the World Resources Institute, the United Nations Environment Programme, the United Nations Development Programme, and the World Bank. New York & Oxford: Oxford University Press.

Л. Кафлиш

Регулирование видов использования международных водотоков

Люсиус Кафлиш, профессор международного права в аспирантуре Института международных исследований, Женева, Швейцария, юридический советник в Федеральном департаменте иностранных дел, Берн.

Введение

Вопросы освоения, распределения и использования водных ресурсов превратились в крупную экономическую, социальную и даже политическую проблему. Разногласия между израильтянами и палестинцами, а также между Турцией, Сирией и Ираком свидетельствуют об этом, так же как и решение Международного суда по делу Габчиково-Надьмарош и недавнее принятие Генеральной Ассамблеей Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

В данной работе внимание сосредоточено на появлении этого многостороннего документа и затрагиваются некоторые связанные с этим проблемы. Однако, прежде чем рассматривать эти вопросы, необходимо вспомнить о том, что трансграничные воды могут выполнять отнюдь не одну функцию.

Во-первых, международные водотоки могут использоваться для обозначения международных границ. Хотя верно, что такие воды образуют единое целое и теоретически должны рассматриваться как таковые, в равной степени верно и то, что они представляют собой естественное средство для разделения различных общин людей и их территорий.

Во-вторых, те международные водотоки, которые являются судоходными, можно использовать в качестве международных транспортных путей. Как таковые они могут иметь большое экономическое значение для прибрежных государств и, возможно, для других стран. Они будут особенно важны для тех прибрежных государств, которые не имеют выхода к морю. Поэтому полезно выделить особо правила судоходства по международным водотокам.

В-третьих, и это уже было подчеркнуто, такие водные пути могут использоваться не только для судоходства, но и для рыболовства, ирригации, выработки гидроэлектроэнергии.

Тот факт, что большинство международных водотоков могут обеспечить несколько видов использования, причем подобная ситуация может случиться и в отношении морской среды, вызывает два вопроса. Во-первых, речь идет о приоритетности различных видов использования - имеется ли какой-либо вид деятельности, например судоходство, если водный путь является судоходным, который должен пользоваться неотъемлемым приоритетом по сравнению с другими видами использования, таким, например, как выработка электрической энергии? Второй вопрос состоит в том - имеют ли некоторые пользователи приоритет по сравнению с другими пользователями? На-

пример, можно ли, сказать, что Египет, процветание которого с незапамятных времен зависело от Нила, пользуется признанными правами в отношении большей части водных ресурсов Нила по той причине, что исторически он был первым пользователем и поскольку он экономически зависит от использования этих вод?

Другой проблемой, которая все чаще возникает при использовании международных водотоков, особенно при их разнообразном использовании, являются те нагрузки, которые создаются для окружающей среды таких водотоков и их экосистем. Если находящееся выше по течению прибрежное государство использует водоток для целей орошения, то его сток будет сокращен и неравномерен, а вода, вернувшаяся в водоток после орошения, может быть повышенной минерализации и тем самым наносить ущерб прибрежным государствам или государству, находящимся ниже по течению.

Прежде чем рассмотреть основной вопрос данного доклада - несудоходные виды использования международных водотоков - было бы полезно бросить краткий взгляд на две другие возможные функции: использование в качестве международных границ и судоходную деятельность.

Международные водотоки в качестве границ

Как указывалось ранее, поверхностные воды - реки и озера - могут разделять различные общины людей и их территории. Этого можно достигнуть следующим путем: 1) следуя берегу у какого-либо международного водотока; 2) проведя линию через воды; 3) используя водный поток как точку отсчета для проведения сухопутной границы.

Исторически самая старая категория границ образуется береговыми границами, разделяющих два прилегающих, т. е. противолежащих или прилежащих государств и может принимать две формы. Либо каждое государство проводит свою собственную границу на своем собственном берегу, и в этом случае сам водоток образует либо «ничейную землю», либо кондоминиум (совместное владение) соответствующих государств; или же эти государства соглашаются провести международную границу по берегу одного или другого прибрежного государства, таким образом передавая все воды под контроль какого-либо одного государства. Первое решение не используется более в государственной практике, в то время как второе, хотя оно, по всей очевидности, является ущербным для государства, по берегу которого проходит граница, еще можно встретить в некоторых договорах. Таковым, например, является пример границы между Францией и Швейцарией в районе Юры, проходящей по швейцарской стороне реки Ду или части озера Малави, где граница между Малави и Танзанией проходит по танзанийскому берегу.

Вторым видом является ситуация, когда прибрежные государства, находящиеся вверх или вниз по течению, совместно используют водоток, не разделяющий, а пересекающий их территории. В этом случае можно говорить о последовательном водотоке. Обычно в таком случае граница состоит из прямой линии, соединяющей конечные пункты соответствующих сухопутных границ.

Третьим возможным вариантом является ситуация, когда обычные сухопутные границы проводятся со ссылкой на какой-либо водоток. Старое соглашение между Францией и Великобританией относительно их соответствующих владений на западном берегу Африки предусматривает, что граница проходит параллельно реке Гамбии на расстоянии от нее в 10 километров.

Разумеется, более важным вопросом является проведение водных границ между прилегающими прибрежными государствами. Если только эти государства не решат

провести произвольную пограничную линию с использованием выборочных точек отсчета или координат, возможно использование двух базовых методов:

- тальвег (немецкое слово, означающее тропинку, проходящую по дну долины). Практика государств свидетельствует о том, что этой концепции были приданы три значения: i) последовательность самых глубоких отметок речного дна; ii) основной форватер, используемый штурманами, плывущими вниз по течению; iii) медиана этого основного форватера;
- медиана, т. е. линия, каждая точка которой является равно удаленной от ближайшей точки на каждом берегу, или упрощенная медиана, образованная путем соединения равно удаленных точек водотока прямыми линиями.

Каждый метод имеет плюсы и свои минусы. В своем современном и наиболее применяемом виде медиана основного судоходного фарватера, проходящего вниз по течению, тальвег, дает преимущество в связи с тем, что является относительно легким для определения, а также предлагает обоим прибрежным государствам доступ к судоходным частям водотока. Его недостаток заключается в том, что разделительная линия может проходить близко к берегу одного из прибрежных государств и тем самым ставить в менее выгодное положение другое прибрежное государство.

Любопытно, но основным недостатком медианы является неопределенность в отношении точек на каждом берегу, на основании которых проводится эта линия - от самой высокой или самой низкой водной отметки или где-то между ними? От основных берегов водотока или, если имеются острова, с учетом берегов островных образований? Другим недостатком решения, построенного на основе медианы, является то, что если водоток является судоходным и весь тальвег расположен на одной стороне границы, проведенной по медиане, прибрежное государство на другой стороне не будет иметь доступа к судоходным отрезкам водотока (если только, разумеется, такой доступ не предусмотрен конкретно в договоре). Главным преимуществом такого решения является тот факт, что он обеспечивает справедливое распределение вод и несудоходных видов их использования, хотя даже это не всегда правильно, поскольку во многом это зависит от конфигурации дна водотока.

Может возникнуть вопрос о том, как фиксируется граница в отсутствие соглашения между соответствующими прибрежными государствами. Но это теоретический вопрос. Граница на водотоках почти всегда фиксируется по договору, поэтому реальная проблема состоит в толковании положений договора. Обилие договорных норм в этой области фактически сдерживают рост числа норм обычного права. Но, тем не менее, утверждают, что имеется по крайней мере одна такая норма, согласно которой граница на судоходной реке образуется с помощью тальвега, в то время как граница на несудоходном водотоке проводится по медиане.

Однако существование такой нормы не может быть доказано. Поэтому можно сделать вывод о том, что водотоки, как и в случае сухопутной территории, должны делиться по договору; в отсутствие договорных положений нет готовых обычных норм и что единственным элементом, который можно использовать в отсутствие договорной базы будет эффективное осуществление своего суверенитета тем или иным прибрежным государством в отношении спорных вод. Проблема в связи с этим последним элементом состоит в том, что весьма трудно территориально определить - кому принадлежит фактический контроль поверхности воды, если учесть природу этой поверхности. Это подводит к общему выводу - прибрежным государствам водотока важно установить свою водную границу по договору.

Это тем более верно, если учесть те осложнения, которые могут возникнуть в связи с наличием или исчезновением островов, изменениями в конфигурации водотока, объединением отдельных островов или тем фактом, что в пределах водотока, в его верхней или нижней части проводятся работы.

Договоры о границах, заключенные прибрежными государствами, также определяют во многих случаях режим судоходства и распределение несудоходных видов использования.

СУДОХОДСТВО

Введение

Часто недооценивается тот факт, что судоходство, в конце концов, является экономической деятельностью. Вопреки преобладающему в настоящее время мнению, во многих случаях эта деятельность является столь же важной, что и несудоходные виды использования водных ресурсов, такие, как рыболовство, ирригация и выработка электроэнергии. Соответственно, судоходство по международным водотокам может также представлять интерес для таких международных финансовых учреждений, как Всемирный банк. Особый интерес представляют случаи, когда судоходство конкурирует с несудоходными видами деятельности и когда между различными видами использования и/или пользователями должен быть найден своего рода *modus vivendi*.

Передвижение товаров, пассажиров и судов по водотокам рассматривалось как исключительно важное на протяжении всего XIX века и начала XX века не только для целей торговли, но и со стратегической точки зрения. Свидетельством этого является проникновение колониальных стран на африканский континент по реке Конго, что стало возможным благодаря свободе судоходства, учрежденной в 1885 году на Берлинском конгрессе.

Общий режим судоходства

Вопрос о свободном судоходстве впервые приобрел важное значение в Европе после Французской революции и наполеоновских войн. Заключительный акт Венского конгресса от 9 июня 1815 года, в котором было закреплено окончание этих войн, содержал ряд положений, открывающих международные реки договаривающимся сторонам торговому судоходству судов под их флагами. Правовую основу свободы судоходства под флагами прибрежных государств можно найти в идее о том, что соответствующие водотоки представляют общий интерес для этих государств и поэтому порождают общие юридические права.

Первоначально свобода судоходства предусматривалась лишь для судов, плавающих под флагами прибрежных государств. Однако во второй половине XIX века она постепенно была распространена на торговые суда как прибрежных, так и не прибрежных государств. Она также была распространена на страны Азии и Африки, но не на американские государства. Высшая точка этой тенденции либерализации была достигнута в момент подписания Версальского мирного договора от 28 июня 1919 года и Барселонского статута о режиме международных судоходных водных путей от 20 апреля 1921 года. Оба документа открыли судоходные реки Европы для судов всех государств, но ограничили право на ведение местной торговли (каботаж) лишь судами, плавающими под национальными флагами.

Почему возобладала эта тенденция ко все большей либерализации, несмотря на то, что она могла привести к конкуренции и присутствию иностранных судов на национальной территории?

Важнейшим фактором, несомненно, являлось экономическое пробуждение Европы в течение XIX века и практика неограниченной экономической свободы. Эта тенденция также мотивировалась политикой колониальной экспансии и после первой мировой войны желанием контролировать извне поверженную Германию; одним из таких средств были суда. И, наконец, следует учитывать желание обеспечить выживание нового государства в Центральной Европе - Польши - путем предоставления ей доступа к морю.

Авторитарные режимы зачастую представляют собой угрозу для экономического либерализма. Именно поэтому общая свобода транзита по международным водотокам Европы пошла на убыль с приходом фашизма в Германии и в других странах Европы. Такая негативная тенденция продолжилась по мере втягивания мира в эпоху холодной войны. В 1948 году Белградская конвенция практически ограничила свободную торговлю по Дунаю судами, плавающими под флагами прибрежных государств Восточной Европы. Позднее в качестве ответной меры прибрежные государства Рейна ввели подобное ограничение. Во многих странах третьего мира свобода судоходства для всех государств, являвшаяся результатом договоров, заключенных с колониальными державами, была заменена с приходом эпохи деколонизации соглашениями или законодательством, предусматривающим такую свободу лишь для судов прибрежных государств. Представляется, что такую позицию занимает и современное международное право. Соответственно можно считать существующей норму обычного права, которая предоставляет свободу судоходства по международным рекам, но не озерам, частным судам, плавающим под флагом одного из прибрежных государств. Это подтверждается статьей XIII Хельсинкских правил 1966 год - документом, ставшим результатом усилий по кодификации, осуществленных Ассоциацией международного права. Эта ассоциация является частным научным органом, которая, однако, пользуется высокой репутацией в этой конкретной области. Согласно статье XIV Хельсинкских правил, свобода судоходства распространяется на перевозки, осуществляемые в коммерческих и иных целях, но не на государственные суда (статья XIX) или местную торговлю (статья XVI). Она также охватывает озера и с этой конкретной точки зрения идет дальше существующего обычного права.

На американском континенте ситуация является абсолютно иной. С самого начала американские государства не проявляли желание открывать свои водотоки даже для других прибрежных государств и сформулировали своего рода региональный обычай «специальной уступки». Каждое прибрежное государство имеет право запрещать судоходство иностранных судов любого рода на той части водотока, которая находится на его территории. Суда, плавающие под иностранным флагом, в том числе под флагом соседних прибрежных государств, могут плавать по этой части водотока лишь в том случае, если им было дано особое разрешение на это международным соглашением или национальным законодательством. Таким образом, общее правило о свободе судоходства для судов под флагом прибрежных государств не применяется к американскому континенту, где, по всей очевидности, международные водотоки не рассматриваются как образующие общность соседних государств.

НЕСУДОХОДНЫЕ ВИДЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Введение

Проект статей о несудоходном виде использования международных водотоков, подготовленный Комиссией международного права Организации Объединенных Наций (КМП), имеет долгую историю. Можно вернуться к началу 60-х годов, когда другой уважаемый орган, состоящий из ученых - Институт международного права - принял резолюцию о несудоходных видах использования международных водотоков. В этом тексте подчеркивалась идея о том, что прибрежные государства должны использовать такие водотоки и их ресурсы в соответствии с принципами права справедливости.

За этим первым современным документом, рассматривающим вопрос, который до тех пор не привлекал к себе большого внимания, последовали Хельсинкские правила АМП, принятые в 1966 году, которые уже упоминались выше в связи с судоходством. Составленные некоторыми из признанных в то время светил в этой области, Правила 1966 года фактически образуют всеобъемлющий кодекс права международных водотоков, за исключением лишь вопросов о границах и подземных водах. Позднее Хельсинкские правила были дополнены различными документами, рассматривающими, в частности, экологические проблемы и статус подземных вод. Несмотря на то, что Хельсинкские правила содержат положения о судоходстве, основной связанный с ними интерес объясняется наличием в них норм несудоходных видов использования международных бассейнов. В статье IV излагается правило справедливого и разумного использования, а в статье V перечисляются некоторые из географических, гидрологических, климатических, исторических, социальных, экономических и технических факторов, которые следует учитывать при осуществлении такого использования. Эти два основных правила дополняются статьями, которые предусматривают отсутствие какой-либо категории видов использования, пользующейся неотъемлемым преимуществом по сравнению с другим видом использования (статья VI), что ни одно государство не может зарезервировать за собой возможность использования в будущем (статья VII) и что существующие виды деятельности могут считаться справедливыми и разумными, если только прибрежное государство, оспаривающее это, не докажет их несправедливость (статья VIII).

В Хельсинкских правилах не упоминается принцип, который обязывает прибрежные государства не наносить ущерб своим соседям. Однако статья V, которая перечисляет факторы, определяющие справедливую разумную долю, упоминает среди них «степень возможного удовлетворения потребностей государства бассейна без значительного ущерба для другого государства бассейна». Другими словами, ущерб, который данный вид использования может нанести государству водотока, является фактором, но не решающим, для определения справедливого и разумного использования. Это происходит из-за того, что в случае полномасштабной эксплуатации водотока будет запрещен любой новый вид деятельности, т. к. он обязательно будет наносить ущерб существующим видам использования или пользователям.

Несмотря на свою разумность, Хельсинкские правила как таковые не имеют официального статуса. Кроме того, в последнее время в мире и особенно в развивающихся странах все больше ощущается недостаток водных ресурсов. Поэтому в 1970 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций постановила просить КМП подготовить набор проектов статей для регулирования несудоходных видов использования международных водотоков. После представления 13 докладов последовательно пятью специальными докладчиками в 1991 году Комиссия направила Ассамблее

первый проект из 32 статей для обсуждения в Шестом (правовом) комитете и для представления заинтересованными правительствами своих замечаний. С тех пор Комиссия международного права несколько изменила свой первый проект, главным образом относительно связи между справедливым использованием и правом о ненанесении ущерба, включенного в этот проект и мирного урегулирования споров. Измененный текст вернулся в Шестой комитет, который с учетом вполне благоприятной реакции государств на этот новый вариант постановил отказаться от дипломатической конференции и окончательно доработать в пленарной специальной рабочей группе полного состава текст в виде многостороннего договора в рамках кодификации и прогрессивного развития международного права.

Рабочая группа провела первую встречу с 7 по 25 октября 1996 года в Нью-Йорке и вела жаркие дискуссии по поводу проекта КМП, особенно его положений, касающихся: 1) последствий новой Конвенции для существующих соглашений о водотоках; 2) возможности для государств водотока заключать в будущем соглашения, которые будут отходить от положений новой Конвенции; 3) возможности для таких государств участвовать в соглашениях, заключенных другими государствами того же водотока; 4) связи между принципом справедливого и разумного использования и правилом о том, что ни одно государство водотока не может наносить ущерб другому государству водотока; 5) мирного урегулирования споров, касающихся водотоков.

В результате этих споров Рабочая группа почти потерпела провал, но ей была предоставлена еще одна возможность достичь согласия на заседаниях в период с 24 марта по 4 апреля 1997 года. В конечном счете, определенное соглашение было достигнуто даже по наиболее трудно решаемому вопросу - связи между принципом справедливого и разумного использования и правилом о ненанесении ущерба. Это соглашение, однако, не было единодушным и поэтому некоторые положения и Конвенция в целом были поставлены на голосование. Наконец, 21 мая 1997 года Конвенция была одобрена Генеральной Ассамблеей и открыта для подписания. Остальная часть этой главы будет посвящена первым четырем спорным вопросам.

Конвенция в ее связи с существующими соглашениями о водотоке

Судьба существующих соглашений о международных водотоках, которые являются весьма многочисленными, особенно в Европе и Северной Америке, стала одним из важнейших вопросов, который предстояло решить Рабочей группе. Этот вопрос не был охвачен проектами статей вероятно потому, что Комиссия международного права предполагала, что существующие соглашения сохраняют свое существование без изменений, если только стороны не примут решение отменить или изменить их с учетом положений новой Конвенции.

По мнению некоторых участников (в частности, Португалии и Эфиопии), некоторые положения новой Конвенции следует рассматривать не только как результат кодификации существующих обычных норм, но и как нормы международного права, т. е. как императивное право. Согласно статье 64 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года это будет означать прекращение действия всех существующих соглашений о водотоках, противоречащих таким нормам. С противоположной стороны этого спектра мнений некоторые другие страны, такие, как Египет, Франция и Швейцария, подтверждали, что существующие соглашения о водотоках ни в коем случае не должны затрагиваться новым документом.

Можно с интересом отметить, что обе стороны в этом споре включали прибрежные государства, находящиеся как в верховьях, так и в низовьях водотока. Таким образом, это свидетельствует о том, что данная проблема не обуславливается географиче-

скими соображениями, а скорее вопросом о том, кого лучше всего устраивали существующие соглашения.

В конечном счете, между этими противоположными точками зрения был найден компромисс. Статья 3 (1) новой Конвенции предусматривает, что:

...ничто в настоящей Конвенции не затрагивает права и обязательства государства водотока, вытекающие из действующих соглашений, участником которых оно является на дату присоединения к настоящей Конвенции.

Это означает, что государства, желающие сохранить в силе существующие соглашения о водотоке, успешно делают это. Однако в качестве уступки тем, кто хотел избавиться от них, статья 3 (2) добавляет, что:

...независимо от положений пункта 1, участники [существующих] соглашений ... могут, при необходимости, иметь возможность согласования таких соглашений с основными принципами настоящей Конвенции.

Вопреки внешнему виду, эта «уступка» практически лишена смысла. Формулировка, использованная в статье 3 (2), четко свидетельствует о том, что не будет никакого «согласования», т. е. изменения существующих соглашений, без согласия всех государств - участников этих соглашений в соответствии с основополагающими нормами права международных договоров. Кроме того, нигде не определяются «базовые принципы», с которыми могут согласовываться такие соглашения. Соответственно именно заинтересованным государствам надлежит сделать это, и это может быть достигнуто благодаря заключению соглашения. Другими словами, статья 3 (2) заявляет лишь очевидное, а именно то, что существующие соглашения могут быть изменены с согласия всех государств-участников этих соглашений.

Статья 3 была одним из положений, которое должно было быть поставлено на голосование в рамках Рабочей группы. Она была принята 36 голосами против 3 (Египет, Франция и Турция), что стало достаточно скромной победой, если учесть наличие 21 воздержавшегося. Однако можно спросить, почему Египет и Франция, являющиеся решительными сторонниками сохранения в силе существующих соглашений о водотоках, голосовали против проекта, который именно это и гарантирует. Возможно, они полагали, что статья 3 не сумела сделать это достаточно ясно и недвусмысленно; или их беспокоил другой аспект статьи 3, который будет рассмотрен ниже.

Будущие соглашения

Каково будет воздействие новой Конвенции на будущие соглашения о водотоке? Статья 3 (3) Конвенции, которая сохранилась практически без изменений по сравнению с проектом КМП [статья 3 (1)], предусматривает, что в будущем государства водотока «могут заключить» новые соглашения, «которые применяют или приспособливают положения настоящей Конвенции к характеристикам и видам использования» соответствующего водотока. Хотя слово «применяют», взятое отдельно, по-видимому, означает, что содержание будущих соглашений должно быть согласовано с положениями Конвенции, второй глагол - «приспособливают» предполагает, что соответствующие государства также могут отходить от этих положений. Правильность этого подтверждается словами «могут заключить». Любой, кто может заключить соглашение, применяющее положения Конвенции, может сделать и иное, т. е. заключить соглашение, которое отходит от этих положений. Это подтверждает ранее сделанный вывод о

том, что положения Конвенции не являются международным правом; они также не являются нормами многостороннего договора, от которых не могут отходить соглашения между некоторыми сторонами этой конвенции. В лучшем случае они являются ориентиром для тех, кто намерен вести переговоры о заключении новых соглашений о водотоке. Таким образом, договорная свобода государств в полной мере сохраняется. Это является обнадеживающим результатом. Но некоторые государства, возможно, сделали вывод о том, что формулировка статьи 3 (3) не является достаточно убедительной и прямой.

Частичные соглашения о водотоке

Будущие соглашения, относящиеся ко всему водотоку, должны применяться ко всем заинтересованным государствам, или, точнее, каждое государство водотока должно иметь право участвовать в переговорах о заключении такого соглашения и стать его стороной. Это правило, содержащееся в статье 4 (1) проекта КМП, серьезно не оспаривалось и в настоящее время отражено в статье 4 (1) Конвенции.

Однако реальной проблемой является проблема частичных соглашений, т. е. соглашений, заключенных между собой некоторыми государствами водотока и ограниченными их соответствующими участками этого водотока, но создающих угрозу для других государств этого же водотока. Статья 4 (2) проекта КМП разрешает таким государствам: во-первых, принять участие в консультациях и переговорах о таком соглашении; во-вторых, стать его стороной. В связи с этим положением возникает вопрос: могут ли и должны ли третьи государства этого же водотока иметь право присоединиться к соглашениям, из числа участников которых первоначальные стороны соглашения намеревались их исключить? Некоторые страны, включая ряд государств, находящихся в верховьях, высказывали отрицательное мнение. По мнению одного из участников, угроза интересам других государств водотока, связанная с такими соглашениями, должна устраняться не с помощью наделения этих государств правом становиться договаривающимися сторонами, а путем рассмотрения этой угрозы как потенциально незаконной деятельности первоначальных сторон соглашения, возможно порождающей их международную ответственность по отношению к другим государствам водотока. Такая конструкция позволит избежать любого посягательства на свободу государств заключать соглашения.

В конечном счете, возобладали мнения членов КМП, но в несколько смягченном виде. В соответствии со статьей 4 (2) Конвенции третье государство водотока должно удовлетвориться наличием права «участвовать в консультациях в отношении такого соглашения и, при необходимости, в проводимых в духе доброй воли переговорах о заключении такого соглашения с целью стать его стороной в той мере, в какой использование этим государством затрагивается таким образом». С точки зрения правовой теории это решение является весьма спорным. Однако оно было сочтено приемлемым по причине включения слов «при необходимости», которые дают существенные возможности первоначальным сторонам соглашения, а также потому, что участие третьего государства в соглашении будет ограниченным» в той мере, в какой использование затрагивается таким образом.

Принцип справедливого и разумного использования и правило о ненанесении ущерба

Как было указано, важнейшей проблемой, подлежащей решению, являлась проблема соотношения принципа справедливого и разумного использования и правила о ненанесении ущерба. Хотя этот вопрос и был затронут КМП, он перерос в крупную проблему в ходе второго заседания Рабочей группы. Прежде чем рассматривать соотношение, необходимо кратко проанализировать каждый принцип и правило отдельно.

Правило о ненанесении ущерба

Правило о ненанесении ущерба, вероятно, исходит из того соображения, что, как и в случае соседей-собственников какого-либо имущества, соседние государства не могут действовать на своей территории как им заблагорассудится. Они не могут допустить использования и не могут терпеть использования их территории для причинения ущерба их соседям. Этот принцип, который связан с концепцией злоупотребления правами и возник в сфере частного права, по-видимому, является «общим принципом права, признанным цивилизованными нациями» который к настоящему времени также включен в сферу обычного международного права.

Правило о не нанесении ущерба охватывает целый ряд взаимоотношений между соседями, в том числе вопросы защиты окружающей среды. В частности, оно относится к двум аспектам права международных водотоков: распределению видов использования таких водотоков и защите окружающей их среды. В отношении второго аспекта - экологической защиты - правило о ненанесении ущерба сохраняет в полной мере свою силу. Однако в том, что касается первого аспекта, то это правило в наши дни имеет ограниченное применение. Большинство международных водотоков в настоящее время эксплуатируется в полной и даже чрезмерной мере. Соответственно, более не рассматривается вопрос о не причинении ущерба в случаях полного или чрезмерного использования, поскольку каждый новый или возросший по объему вид деятельности является ущербным для существующих видов использования. Речь идет о распределении ресурсов среди конкурентных видов использования и конкурентных пользователей. Именно поэтому негативное правило о ненанесении ущерба должно быть заменено позитивным правилом, которое делает возможным осуществление такого распределения.

Принцип справедливого и разумного использования

Этот принцип, который в наши дни регулирует распределение находящихся в совместном владении водных ресурсов, берет свое начало в судебной практике федеративных государств, таких, как США, Германия и Швейцария, точнее - в прецедентном праве, касающемся распределения водных ресурсов среди государственных подразделений, образованных этими странами. Особенно важной в этом контексте является практика Верховного суда Соединенных Штатов Америки.

В отличие от правила о ненанесении ущерба принцип справедливого и разумного использования предназначен конкретно для иных видов деятельности, нежели судостроение, и ограничен ими. Его появление было вызвано ограничениями, присущими правилу о ненанесении ущерба: последнее не предусматривает урегулирование споров по вопросам распределения водных ресурсов в полной мере и чрезмерно используемых водотоков или не делает это справедливым образом, т. е. отдавая полное предпочтение существующим видам деятельности и запрещая разработку новых или расширение су-

ществующих видов использования. Более того, поскольку основными пользователями международных водотоков, как правило, являются прибрежные страны, находящиеся в низовьях водотока, такое решение, если оно будет принято, даст большое преимущество этим странам и поставит в исключительно неблагоприятное положение государства, находящиеся в верховьях водотока. Положение в нижней части Нила прекрасно иллюстрирует такую ситуацию. Правило о ненанесении ущерба, если бы было необходимо применять лишь его, будет в полной мере сохранять существующие права государства, находящегося в нижней части водотока, т. е. Египта и (в значительно меньшей степени) Судана, и будет лишать прежде всего Эфиопию - прибрежное государство, находящееся в верховьях водотока, любой возможности разработки или расширения таких видов деятельности. Другими словами, экономический и социальный рост любого нового участника деятельности, в частности стран, находящихся в верховьях водотока, будет замедлен.

Соотношение принципа справедливого и разумного использования и правила о ненанесении ущерба

Когда этот вопрос возник впервые в контексте Хельсинкских правил 1966 года, КМП считала, что принцип справедливого и разумного использования должен стать ведущим. Соответственно правило о ненанесении ущерба было одним из целого ряда элементов, которые было необходимо учитывать при определении вопроса о том, является ли данный вид использования «справедливым и разумным». Обращаясь к работе КМП, г-н Стивен М. Швобель, специальный докладчик, предложил пункт 2 статьи 8, подчиняющий правило о ненанесении ущерба принципу справедливого и разумного использования, отраженному в статьях 6 и 7 проекта. Правило о ненанесении ущерба должно было вступать в игру лишь в тех случаях, когда планируемый новый или расширенный вид использования выходил за рамки того, что считается справедливым и разумным. Более того, ущерб, причиняемый таким использованием, был включен в число элементов, помогающих определить справедливость такого вида использования.

Следующие два специальных докладчика, г-н Дженс Эвенсен и г-н Стивен К. МакКаффри, изменили первоочередность. Правило о ненанесении ущерба было не только полностью отделено от принципа справедливого и разумного использования, но и в настоящее время характеризуется некоторыми как образующее «основополагающее правило» проекта. Кроме того, «ущерб» был изъят из списка факторов, помогающих решить вопрос о том, является ли использование справедливым и разумным.

Некоторые государства критиковали такое изменение позиций. Поэтому последний специальный докладчик, г-н Роберт Розенсток, попытался примирить противоположные точки зрения, предложив новую статью 7. В соответствии с пунктом 1 этого варианта статьи государства водотока должны нести международную ответственность за нарушения правила о ненанесении ущерба, если они не проявляют должную осмотрительность, т. е. не действуют в соответствии с обычными нормами осмотрительности в вопросах международной ответственности. Пункт 2 статьи 7 рассматривает последствия значительного ущерба, причиненного несмотря на проявление должной осмотрительности, т. е. в отсутствие наступления ответственности, предусматривая для государства, чья деятельность привела к ущербу, обязательство консультироваться относительно справедливости и разумности деятельности, причиняющей ущерб.

Этот вариант статьи 7 стал объектом широкой критики. Первое возражение объяснялось отсутствием в ней ясности. Второе критическое замечание состояло в том, что ответственность по правилу о ненанесении ущерба сохраняла свое действие за исключением того, что когда она не объяснялась отсутствием проявления должной осмотри-

тельности, ее последствия сводились к обязательству консультироваться относительно справедливости вредоносного использования и мер по снижению последствий или компенсации. Действительно, в одном из своих комментариев к новой статье 7 КМП утверждала, что «в целом принцип справедливого и разумного использования остается решающим критерием для сбалансированности существующих интересов», тем самым намекая на приоритет этого принципа над правилом о ненанесении ущерба, но это предположение сейчас частично нейтрализуется словами «в целом». Фактически включение этих слов означает, что в некоторых случаях данный принцип не является решающим критерием; если бы это было так, то каковы бы были эти случаи? Кроме того, текст не уточняет, что юридическая и материальная ответственность не наступает, если новая или расширенная деятельность, пусть даже и ущербная, осуществляется в рамках права на справедливое и разумное использование того государства, которое предполагает осуществить ее.

Страны, находящиеся вниз по течению, а также многие «промежуточные» государства поддержали новый вариант статьи 7, предложенный КМП, в то время, как страны, находящиеся вверх по течению, возражали против него. Среди предложений, выдвинутых прибрежными государствами, находящимися вверх по течению, можно кратко упомянуть о комплексном предложении, выдвинутом Швейцарией. Это предложение состояло из трех следующих элементов: i) исключение статьи 7; ii) включение в перечень факторов, определяющих справедливое и разумное использование (статья 6), конкретной ссылки на ущерб, к которому может привести планируемый вид использования; iii) включение в проект статьей положения о том, что виды использования, причиняющие значительный ущерб окружающей среде, ни в коем случае не могут рассматриваться как «разумные». Преимущество этого предложения состоит в том, что оно проводит четкое различие между областями, к которым правило о ненанесении ущерба более не применяется - т. е. распределение видов использования и ресурсов, и ситуациями, в которых полезность правила остается бесспорной, в частности, в связи с защитой окружающей среды.

Выводы

Описание и анализ, изложенные в этом документе, свидетельствуют о том, что вопросы, поднятые КМП, являются весьма сложными и что многие из них остаются нерешенными. Отсутствуют общие нормы, регулирующие проведение границ на водотоке - заинтересованные государства вынуждены устанавливать их после проведения переговоров. Хотя вполне ясным является наличие свободы судоходства по международным судоходным водотокам, за исключением озер, которая предоставляется частным судам, плавающим под флагом одного из прибрежных государств, это правило, по всей видимости, не распространяется на американский континент.

И, напротив, имеется целый ряд общих норм, регулирующих несудоходные виды использования международных водотоков, наиболее важным из которых является принцип справедливого и разумного использования и правило о ненанесении ущерба. Однако новая Конвенция, отражающая эти, а также другие нормы, была принята после особенно трудной и даже жесткой полемики в результате голосования, которое свидетельствовало о разногласиях по многим вопросам и поэтому ее судьба является весьма не определенной. На данном этапе имеются большие сомнения относительно того, сможет ли новая конвенция стать когда-либо действительно действующей.

Такое положение нельзя отнести на счет недоброжелательности ряда государств. Распределение водных ресурсов мира быстро перерастает в крупную проблему, в то время как право международных водотоков всегда было и «остается» нечетким и

неясным. Международным финансовым учреждениям необходимо признать такое положение дел. Простые утверждения о том, что планы развития не заслуживают поддержки из-за того, что имеются разногласия между государствами водотока или, поскольку они могут вызвать ущерб, не всегда являются правильным подходом, если эти выводы не сопровождаются предложением оказать помощь соответствующим государствам в урегулировании их разногласий. Прекрасным примером такого двойного подхода являются усилия, предпринятые почти 40 лет тому назад Всемирным банком для решения спора в отношении бассейна Инда между Индией и Пакистаном и предоставление необходимой финансовой помощи для освоения ресурсов этого бассейна.

С. МакКаффри

**Конвенция Организации Объединенных Наций
о праве несудоходных видов использования
международных водотоков:
перспективы и недостатки**

Стефен МакКаффри, профессор права в школе права Мак Джорджа, Тихоокеанского университета Сакраменто, Калифорния, Специальный докладчик Комиссии международного права по теме «Право несудоходных видов использования международных водотоков», 1985-1991 гг.

Введение

Профессор Кафлиш изложил исторические и концептуальные условия, помогающие нам рассмотреть вопрос о нормативной основе международных водотоков. Я намерен сделать общий обзор недавно принятой Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков, указав на ее некоторые плюсы и минусы.

Конвенция Организации Объединенных Наций

Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков была принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 21 мая 1997 года¹⁰¹. Она явилась предметом переговоров в шестом (правовом) Комитете Генеральной Ассамблеи на основе проектов статей, принятых Комиссией международного права (КМП)¹⁰² после почти двадцатилетней работы над проектом⁴. Конвенция представляет собой общее рамочное соглашение, содержащее 37 статей, которые разделены на семь частей. Самые важные основные и процедурные положения содержатся в части II «Общие принципы», в части III «Планируемые меры» и в части IV «Защита, сохранение и управление». Важной также является статья 33 об урегулировании споров. Ниже

¹⁰¹ Конвенция содержится в приложении к резолюции 51/229 Генеральной Ассамблеи от 21 мая 1997 года, принятой 103 голосами против 3 при 27 воздержавшихся. См. далее Attila Tanzi, *Codifying the Minimum Standards of the Law of International Watercourses: Remarks on Part One and a Half*, 21 NAT, RESOURCES J. 109(1997); and John Crook & Stephen McCaffrey, *The United Nations Starts Work on a Watercourses Convention*, 91 AM.J.INTL. 374(1997).

¹⁰² Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок шестой сессии, официальные отчеты Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. 49-я сессия, дополнение № 10, 197. документ Организации Объединенных Наций A/49/10 (1994) [ниже доклад КМП за 1994 год]. См. Стивен Маккаффри, Комиссия международного права принимает проекты статей по международным водотокам, 89 AM. J. INTL. L. 395(1995).

⁴ Комиссия международного права включила эту тему в свою общую программу работы в 1971 году. Она приступила к изучению этой темы в 1974 году, создав Подкомитет и назначив первого из пяти Специальных докладчиков. См., например, [1985] Y.B. INTL. L. COMM'N. vol. 2, pt.2, 68(1986).

я обращаю особое внимание на статьи, которые, по моему мнению, имеют особое значение для работы Банка.

Возможно, наиболее логической точкой отсчета является определение Конвенцией термина «международный водоток». Естественно полагать, что это выражение синонимично выражению «международная река», но в том виде, в каком оно используется в Конвенции, оно является более широким. Определение принимает во внимание тот факт, что большая часть пресной воды фактически является подземными водами, и что большая часть этих подземных вод связана и взаимодействует с поверхностными водами. Так, например, загрязнение поверхностных вод может загрязнить грунтовые воды и наоборот, а забор грунтовых вод может повлиять на поверхностные воды. Поэтому статья 2 определяет термин «водоток» как «систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое...» Это определение обращает внимание государств на взаимозависимость всех частей системы поверхностных и подземных вод, образующих международный водоток. Таким образом, должно быть абсолютно ясно, что воздействие на одну часть системы обычно передается на другие части. Предположим, например, что водоносный пласт разделен границей между государствами *A* и *B*. Разработка грунтовых вод этого водоносного пласта в стране *A* может повлиять на уровень грунтовых вод в государстве *B*. Она может также затронуть потоки поверхностных вод в государстве *B* в той степени, в какой водоносный пласт питает эти потоки. Тем не менее, включение грунтовых вод в Конвенцию приводилось в качестве основания для того, чтобы два государства воздержались при голосовании по Конвенции⁵.

Связь Конвенции с соглашениями, касающимися конкретных водотоков, рассматривается в статьях 3 и 4 Конвенции, которые были затронуты профессором Кафлишем. Статья 3 в целом поощряет государства, участвующие в использовании водотоков, заключать соглашения, которые применяют или приспособливают положения настоящей Конвенции к конкретным характеристикам соответствующего водотока. Хотя существующие соглашения остаются вне воздействия Конвенции, сторонам предлагается «рассматривать возможность согласования» таких соглашений с ее «основными принципами»⁶. Как вы можете себе представить, некоторые делегации, такие, как Эфиопия, полагали, что согласование должно определяться как требование. Но, учитывая большое число и разнообразие существующих соглашений, такое требование осталось бы нереализуемым. Однако это не означает, что принципы, отраженные в Конвенции, не будут иметь значения при толковании существующих соглашений.

В статье 3 рассматривается также ситуация, при которой не все государства, участвующие в использовании какого-либо водотока, заключают соглашение о его использовании. В этом случае соглашение не может неблагоприятно затрагивать виды использования других государств этого водотока без их согласия. Тогда налицо случай, в котором одно из прибрежных государств считает, что принципы Конвенции должны регулировать водоток, который оно совместно использует с другим государством или государствами. Статья 3 предусматривает, что в этом случае государства водотока должны организовать консультации, «имея в виду проведение переговоров в духе доброй воли с целью заключения соглашения о водотоке».

⁵ Стенографический отчет, 99-е пленарное заседание. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, 21 марта 1997 года, документ Организации Объединенных Наций A/51/PV.99 5 (Пакистан) и 12 (Руанда).

⁶ Некоторые делегации полагали, что согласование должно требоваться. См., например, заявление Эфиопии при объяснении мотивов голосования по Конвенции, стенографический отчет, там же. 9-10.

В статье 4 рассматривается право прибрежных государств участвовать в конкретных соглашениях, которые применяются к этому международному водотоку в целом, а также в тех, которые применяются «лишь к части водотока или к конкретному проекту, программе или виду использования». Если соглашение должно применяться ко всему международному водотоку, то все государства водотока имеют право участвовать в переговорах о заключении соглашения и стать его стороной. В случае соглашений, касающихся лишь части водотока или конкретного проекта, прибрежное государство, чье использование международного водотока может быть в значительной степени затронуто осуществлением предполагаемого соглашения, может участвовать в консультациях в отношении такого соглашения «и, при необходимости, в проводимых в духе доброй воли переговорах о заключении такого соглашения с целью стать его стороной в той мере, в какой использование этим государством затрагивается таким образом».

Часть II «Общие принципы» является сердцевинной Конвенции. Она начинается статьей 5 «Справедливое и разумное использование и участие». Эта статья излагает то, что многие считают краеугольным камнем права международных водотоков - принцип, согласно которому государство должно использовать международный водоток справедливым и разумным образом по отношению к другим государствам, участвующим в использовании водотока. Действительно, Международный суд в своем недавнем решении по делу Габчиково-Надьмарош подчеркнул важность эксплуатации соответствующего проекта «справедливым и разумным образом»⁷. Согласно статье 5, чтобы быть справедливым и разумным, использование должно соответствовать требованию о надлежащей защите водотока от загрязнения и других форм ухудшения его состояния.

Однако каким образом государству *A*, находящемуся вверх по течению, например, известно, является ли использование им международного водотока справедливым и разумным по отношению к государствам *B* и *C*, расположенным вниз по течению? Ответ состоит в следующем: действительно, государству *A*, возможно, очень трудно определить этот вопрос в отсутствие совместного с государствами *B* и *C* механизма или в отсутствие тесных рабочих контактов с ними. В статье 6 Конвенции излагается не исчерпывающий перечень факторов, которые необходимо принимать во внимание при таком определении, а в статье 9 предусмотрено требование к прибрежным государствам на регулярной основе обмениваться данными и информацией о состоянии водотока. Предусмотренные в статье 6 факторы будут несомненно полезны для государства *A* при определении им справедливости использования так же, как и предусмотренные в статье 9 данные и информация. Действительно, государству будет практически невозможно убедиться в справедливости осуществляемого им использования без получения данных и информации от других прибрежных государств. Однако принцип справедливого и разумного использования значительно лучше осуществлять в условиях тесного сотрудничества между заинтересованными государствами, а лучше всего - в рамках совместной комиссии или суда или с помощью третьей стороны. В конечном счете, эта теория происходит из решений Верховного суда США по спорам между американскими штатами в связи с водными ресурсами. Однако с учетом этого представляется ясным, что нет никакого другого общего принципа, принимающего должным образом во внимание широкий спектр факторов, которые могут играть свою роль в отношении международных водотоков по всему миру.

Это подчеркивает важность сотрудничества между прибрежными государствами с целью достижения режима справедливого и разумного использования и участия для

⁷ Дело, касающееся проекта Габчикова Надьмарош (Hung./Slovk.), 1997 ICJ 92 (Sept, 25), 37 ILM 162 (1998), para. 150, at 69, <http://www.icj-cij.org/idoocket/ihsjudgment/ihsjudcontent.html7>.

системы международного водотока в целом. Таким образом, в статье 8 Конвенции излагается общее обязательство сотрудничать «в целях достижения оптимального использования и надлежащей защиты международного водотока». Интересно отметить, что делегации, которые вели переговоры по Конвенции, придавали столь большое значение сотрудничеству в рамках совместных механизмов, что они добавили к статье 8 пункт, призывающий государства «рассмотреть вопрос о том, чтобы создавать [такие] механизмы или комиссии...».

Возвращаясь к тексту статьи 5, это положение излагает также новую концепцию справедливого участия. Основная идея, лежащая в основе этой концепции, состоит в том, что для обеспечения режима справедливого и разумного использования прибрежные государства должны сотрудничать между собой, принимая индивидуально или совместно позитивные меры в отношении водотока. Хотя эта идея в принципе является отличительной чертой некоторых высокоразвитых отношений сотрудничества между странами речного бассейна, она, как таковая, не была отражена в попытке кодификации права в этой области, до тех пор, пока Комиссия международного права не включила ее в статью 5. Можно приветствовать ее принятие в качестве части Конвенции, поскольку она помогает передать мысль о том, что режим справедливого использования систем международного водотока вместе с защитой и сохранением его экосистем не может быть обеспечен в результате лишь индивидуальных действий каждого прибрежного государства, действующего изолированно. Следовательно, необходимо конкретное сотрудничество. О полезности этой концепции свидетельствует тот факт, что Международный суд процитировал целый пункт статьи 5, который излагает обязательство о справедливом участии, в своем судебном решении по делу Габчиково-Надьмарош⁸.

Теперь я подхожу к наиболее спорному положению Конвенции об обязательстве не наносить значительный ущерб, изложенному в статье 7. На протяжении всех переговоров в рамках ООН эта статья рассматривалась как тесно связанная со статьями 5 и 6. В конечном счете, эти три статьи были приняты в результате голосования 38 голосами против 4 при 22 воздержавшихся.

С первого взгляда представляется очевидным, что ни одно государство не должно наносить значительного ущерба другому государству, как в результате использования им водотока, так и иным образом. Но, по крайней мере, в случае международного водотока не так все просто. Предположим, например, как это часто случается, что государство *A*, находящееся вверх по течению, не освоило в значительной степени свои водные ресурсы из-за горного ландшафта. Ландшафт государств водотока *B* и *C*, находящихся ниже по течению являются более ровным и они активно использовали этот водоток для орошения на протяжении многих веков, если не тысячелетий. В наши дни государство *A* желает освоить свои водные ресурсы для гидроэлектрических и сельскохозяйственных целей. Государства *B* и *C* возмущаются на том основании, что это будет наносить существенный ущерб их сложившимся видам использования. Как можно примирить позиции государства *A*, с одной стороны и государств *B* и *C* - с другой стороны, каждая из которых с первого взгляда не представляется неразумной?

Этот вопрос лежит в центре спора по поводу статьи 7 и ее связи со статьей 5 о справедливом и разумном использовании. Я поочередно, хотя и весьма кратко, рассмотрю каждый из этих моментов. Во-первых, должно быть сформулировано так называемое обязательство «о ненанесении значительного ущерба»: первый проект статьи, подготовленный Комиссией международного права и принятый в 1991 г., являл собой образец простоты. Он предусматривал следующее: «Государства водотока используют

⁸ Там же. пункт 147. См. также главу 7 данного доклада.

международный водоток таким образом, чтобы не наносить ощутимый ущерб другим государствам водотока». Окончательный проект Комиссии, принятый в 1994 г., привнес значительную гибкость в текст статьи с двух точек зрения. Во-первых, он недвусмысленно сделал обязательством «должную осмотрительность»: «Государства водотока проявляют должную осмотрительность при использовании международного водотока таким образом, что не наносит значительный ущерб... [и так далее]» (кстати, заметьте, что термин «ощутимый» был заменен на термин «значительный». Я, однако, не считаю такое изменение поистине «значительным»). Включив понятие «должной осмотрительности» авторы уточнили, что речь ни в коем случае не идет об абсолютном обязательстве, а, скорее - об обязательстве проявлять должную осмотрительность или в зависимости от обстоятельств прилагать максимум усилий.

Гибкость была также привнесена путем добавления довольно пространного пункта 2, который преобразовал обязательство «о ненанесении ущерба» в нечто, описанное КМП как «процесс, направленный на предотвращение, насколько это возможно, значительного ущерба и одновременное достижение справедливого результата в каждом конкретном случае». Пункт 2 обеспечивает это, предусматривая требование о том, что, если значительный ущерб причиняется, несмотря на проявление должной осмотрительности, соответствующие государства должны организовать консультации по двум вопросам: во-первых, степени, в которой вредоносное использование является справедливым и разумным; во-вторых, должно ли государство, причиняющее ущерб, скорректировать свое использование таким образом, чтобы исключить или ослабить последствия ущерба, и, при необходимости, обсудить вопрос о компенсации.

Текст, подготовленный КМП, был изменен в ходе переговоров, проведенных под эгидой ООН. Несомненно, ученые еще многое напишут о том, сколь значительными «являются сделанные ими изменения. Лично я полагаю, что они таковыми не являются. По моему мнению, исключение слов «должная осмотрительность» из пункта и их замена словами «принимают все надлежащие меры» равнозначно тому, чтобы сказать одно и то же, но другими словами. Истинная борьба развернулась в связи со вторым пунктом. Вопрос здесь стоял о том, должно ли справедливое использование преобладать над обязательством о «ненанесении ущерба» и наоборот. Для иллюстрации этого позвольте мне вернуться к нашему гипотетическому случаю, рассмотренному выше. Если справедливое использование является действующим правовым принципом, значит государство *A*, находящееся вверх по течению, может осваивать свои водные ресурсы справедливым и разумным образом по отношению к государствам *B* и *C*, находящимся ниже, даже, если это освоение причинит значительный ущерб их сложившимся видам использования. Если, напротив, обязательство не наносить значительный ущерб является доминирующим, то государство *A* не может заниматься освоением, независимо от того, насколько справедливым и разумным оно является, поскольку это нанесет государствам *B* и *C* значительный ущерб.

По мнению некоторых делегаций, участвовавших в переговорах под эгидой ООН, подготовленный КМП окончательный текст, который пытается сбалансировать два принципа, отдает наибольшее предпочтение принципу справедливого использования. Они высказывались за текст, который отдавал бы предпочтение более четкому принципу «о ненанесении ущерба». Другие делегации заняли иную точку зрения. По их мнению, справедливое использование является основным правилом; любой ущерб, нанесенный другому прибрежному государству, должен рассматриваться как фактор, который следует принимать во внимание при определении вопроса о том, являлось ли использование государством, причинившем ущерб, справедливым. Вам предложена компромиссная формулировка, которая была достигнута в ходе переговоров в Организации Объединенных Наций. Неудивительно, но окончательный текст некоторым образом

похож на корзинку предпраздничных сладостей: в ней каждый найдет для себя что-либо интересное. Независимо от того, являетесь ли вы сторонником концепции справедливого использования или правила о ненанесении ущерба, вы можете утверждать, по крайней мере, о частичной победе. Однако, по моему мнению, пункт 2 статьи 7 Конвенции отдает предпочтение справедливому использованию в ущерб доктрине о ненанесении ущерба. Само существование второго пункта, косвенно признающего, что ущерб может быть нанесен без задействования ответственности государства, причинившего ущерб, поддерживает этот вывод. Многочисленные положения сдерживающего характера в пункте 2, особенно фраза «с должным учетом положений статей 5 и 6» - двух статей о справедливом использовании - также свидетельствует о том, что государство водотока может терпеть значительный ущерб. И, наконец, предложение о том, чтобы правило о «ненанесении ущерба» не пользовалось преимуществом, поддерживается статьей 10 Конвенции, которая предусматривает, что любое противоречие между видами использования какого-либо международного водотока должно решаться «с учетом статей 5-7...» Это, видимо, будет означать, что если использование государством *A* водотоков в гидроэлектрических целях противоречит использованию государством *B* водотоков в сельскохозяйственных целях, это противоречие не решается исключительно путем применения правила «о ненанесении ущерба» статьи 7, а, скорее, путем ссылки на целый комплекс статей, излагающих принципы, как справедливого использования, так и «ненанесения ущерба».

Однако в обстановке реальных разногласий представляется вероятным, что в конечном счете ключевыми определяющими прав и обязанностей сторон будут являться фактические данные и обстоятельства каждого дела, а не какое-либо правило, разработанное априори. Сложные случаи, которых наверняка в будущем будет больше, будут решаться в обстановке сотрудничества и компромисса, а не в результате жесткой ссылки на нормы права. Это один из выводов, который можно извлечь из решения Международного суда по делу Габчиково-Надьмарош.

Прежде чем оставить в стороне часть Конвенции «Общие принципы», я должен сказать несколько слов о статье 10. Составленная первоначально как положение, которое будет четко указывать, что судходные виды использования более не обладают приоритетом по сравнению с несудходными видами использования, хотя в прошлом это и было, данная статья в настоящее время является значительно более содержательной. В частности, пункт 2 предусматривает, что противоречие между различными видами использования какого-либо международного водотока должно «разрешаться с учетом статей 5-7 с уделением особого внимания требованиям удовлетворения насущных человеческих нужд». Выражение «насуточных человеческих нужд» достаточно подробно обсуждалось в ходе переговоров, проводимых в Организации Объединенных Наций. Окончательный текст сохраняет формулировку КМП, но сопровождающее текст Конвенции «заявление о понимании» указывает, что «при определении «насуточных человеческих нужд» особое внимание следует уделять предоставлению достаточного объема воды для поддержания жизнедеятельности человека, включая воду для питья и приготовления пищи, с тем, чтобы предотвратить голод». Это, несомненно, правильно. Некоторые страны могут опасаться того, что концепция «насуточных человеческих нужд» может стать уловкой, позволяющей государству утверждать, что его вид использования на этом основании должен преобладать, хотя фактически речь вообще вряд ли идет о насущных человеческих нуждах. Однако, поскольку «заявление о понимании» основано на комментарии КМП, который в любом случае будет уместным для толкования пункта 2, «заявление», вероятно, не породит новых проблем.

Часть III Конвенции «Планируемые меры» содержит целый ряд процедур, которым надлежит следовать в отношении нового вида деятельности в одном государстве,

которая может иметь значительные неблагоприятные последствия для других государств, участвующих в использовании международного водотока. Тот факт, что основное обязательство направить своевременно уведомление о таких изменениях было принято большинством делегаций⁹ в качестве части Конвенции, является сам по себе весьма важным. Он дополнительно свидетельствует о том, что международное сообщество в целом решительно отклоняет понятие, согласно которому государство имеет неограниченные полномочия делать все, что оно хочет с тем участком международного водотока, который находится на его территории¹⁰.

Хотя Рабочая группа внесла целый ряд редакционных поправок, суть системы, предусмотренной в части III, не отличается от проекта, представленного КМП. По сути, она предусматривает, что государство, рассматривающее вопрос о введении нового вида или изменении существующего вида использования международного водотока, который может иметь значительные неблагоприятные последствия для других прибрежных государств, должно направить своевременно уведомление потенциально затрагиваемым государствам. Этим государствам предоставляется шесть месяцев, в течение которых они могут направить ответ. Если они возражают против планируемого использования, то они должны вступить в консультации с уведомляющим государством «с целью достичь справедливого урегулирования ситуации». Весь этот процесс может занять 12 месяцев или более. Если эта проблема не решается удовлетворением любого из заинтересованных государств, то применяются процедуры урегулирования споров, предусмотренные в статье 33. Заключительный важный вывод, касающийся части III, состоит в том, что, по всей очевидности, она исходит из предположения о том, что планирующее государство проводит экологическую экспертизу, с тем чтобы оценить возможные негативные последствия для других прибрежных государств¹¹.

Часть IV Конвенции, озаглавленная «Защита, сохранение и управление» содержит «экологические» положения Конвенции. Хотя в ходе переговоров в рамках Организации Объединенных Наций был сделан целый ряд предложений об усилении этих положений, в конечном счете в проект, подготовленный КМП, были внесены лишь незначительные изменения. Статья 20 «Защита и сохранение экосистем» является простым, но потенциально достаточно мощным положением. Она предусматривает, что на прибрежные государства возложено обязательство «защищать и сохранять экосистемы международных водотоков». Подобно статье 19 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, на основе которых она сформулирована, это обязательство не является квалифицированным. Например, в нем ничего не говорится о том, что экосистемы должны защищаться лишь в том случае, если отсутствие такой защиты может нанести ущерб другому прибрежному государству. Поскольку понятие «экосистем» международных водотоков включает в себя прилегающие к ним земельные участки, статья 20 требует, чтобы такие земельные участки сохранялись таким образом, чтобы граничащие с ними водотоки не подвергались ущербу, например, в результате чрезмерного забора воды на сельскохозяйственные нужды. Несомненно, это не являет-

⁹ В число этих стран не входит Эфиопия, Руанда и Турция. Стенографический отчет, 99-е пленарное заседание, см. сноску 4, выше, "4-5" (Турция), 12 (Руанда) и 9 (Эфиопия). Объясняя свое голосование против проекта Конвенции, Турция заявила, что часть III вводит "вето". Там же "5". Хотя, действительно, статьи предусматривают временное приостановление процесса осуществления мер планирующим государством (см. статьи 13 и 17) в части III не предусмотрено никакого вето.

¹⁰ Доктрина "абсолютного территориального суверенитета", которая подкрепляет такие неограниченные полномочия, уже давно была отклонена тем самым государством, которое сформулировало ее. См. Стивен Маккаффри, *The Harmon Doctrine One Hundred Years Later: Buried, Not Praised*, 36 NAT. RESOURCES J. 725 (1996).

¹¹ But cf. art. 12.

ся абсолютным обязательством. Другими словами, это является обязательством проявлять должную осмотрительность, с тем, чтобы защищать и сохранять экосистемы водотока. Это стандартное правило принимает во внимание чувствительность экосистемы, а также возможности соответствующего государства.

Загрязнение международных водотоков рассматривается в статье 21 «Предотвращение, сокращение и сохранение под контролем загрязнения». Определив термин «загрязнение», она использует стандартную формулировку, также применимую в статье 194 Конвенции по морскому праву, согласно которой «прибрежные государства должны предотвращать, сокращать или сохранять под контролем» загрязнения международных водотоков. Однако в отличие от статьи 20 это обязательство является обусловленным. Оно вступает в силу лишь в том случае, если загрязнение «может нанести значительный ущерб другим государствам водотока или их окружающей среде...». Разумеется, по меньшей мере, спорным является утверждение о том, что загрязнение, которое наносит ущерб лишь окружающей среде государства, должно сохраняться под контролем в соответствии с положениями статьи 20.

Статья 22 требует, чтобы прибрежные государства предотвращали привнесение в международные водотоки чуждых или новых видов организмов. Подобно статье 21, обязательство, содержащееся в статье 22, применяется лишь в тех случаях, когда значительный ущерб будет наноситься другим прибрежным государствам.

Статья 23 в весьма общих выражениях рассматривает проблему загрязнения морской среды из источников, находящихся на суше. Подобно статье 20, обязательство применяется независимо от того, наносится ли ущерб другим государствам. Однако фактически статья 23 выходит за рамки проблемы загрязнения. Поскольку она требует от прибрежных государств «защищать и сохранять морскую среду», то она, по всей очевидности, будет также применяться к таким явлениям, как защита анадромных видов или коралловых рифов.

В «заявлении о понимании» Рабочая группа, в рамках которой обсуждалась Конвенция, указала, что статьи 21-23 «вводят для государств водотока норму должной осмотрительности». Интересно, что это заявление не охватывает статью 20. Но, как я уже указал выше, я считаю, что статья 20 должна также пониматься как отражающая обязательство проявлять должную осмотрительность.

Статья 24 «Управление» — это положение, которое многие специалисты считают слишком скромным с учетом важности совместных комиссий. Однако Комиссия международного права посчитала, что его не следует развивать более в этом общем рамочном документе. Она посчитала, что хотя международное право может требовать от прибрежных государств наладить сотрудничество между собой, но оно не может идти столь далеко, чтобы требовать от них образования совместных комиссий. Я полагаю, что Комиссия была права в своей оценке, но статья могла бы пойти несколько дальше, указав, например, конкретные формы, которые могло бы принять организованное сотрудничество между прибрежными государствами. Однако некоторые государства и фактически некоторые члены Комиссии отнеслись весьма сдержанно по отношению к статье даже в ее нынешнем виде, и уже тем более не могли допустить появления более конкретного положения.

Регулирование водотоков, как международных, так и национальных - это пространственное явление, о чем скажет вам любой инженер, занимающийся гидроресурсами. Зачастую оно принимает форму укрепления берегов для предотвращения эрозии, укрепления русла какой-либо реки, строительство набережных и тому подобное. Статья 25 рассматривает такие виды деятельности, которые требуют от прибрежных государств сотрудничать в реагировании на потребности регулирования или участвовать на справедливой основе в необходимых строительных работах.

Вопросы строительства и содержания плотин и подобных работ рассматриваются в статье 26 «Сооружения». Поскольку построенная по ошибочным расчетам плотина может представлять собой большую опасность для государств, находящихся вниз по течению, эта статья требует, чтобы государство, на территории которого находится плотина, содержало ее и защищало ее для предотвращения ущерба другим прибрежным государствам.

Часть V озаглавлена «Вредоносные явления и чрезвычайные ситуации». Она содержит по одной статье, касающейся каждой из этих тем. Под «вредоносными явлениями» понимаются передающиеся через воду заболевания, ледоход, заиление и эрозия. Статья 27 требует от прибрежных государств принимать «все соответствующие меры» для предотвращения или смягчения таких явлений, если они могут нанести ущерб другим государствам, участвующим в использовании водотока. Статья 28 рассматривает чрезвычайные ситуации. Этот термин определен достаточно широко и включает как природные явления, например, наводнения, так и явления, которые вызваны действиями человека, например, выбросы отходов химической промышленности. Государство, на территории которого возникла такая чрезвычайная ситуация, должно уведомить другие потенциально затрагиваемые государства, а также компетентные международные организации. Оно должно принять также «все осуществимые меры для предотвращения, смягчения и ликвидации вредных последствий чрезвычайной ситуации».

Часть VI «Прочие положения» содержит статьи 29-33. Статья 29, рассматривающая период вооруженного конфликта, служит напоминанием о том, что имеются нормы международного права, которые защищают международные водотоки и относящиеся к ним сооружения, установки и другие объекты во время военных действий.

Статья 30 предусматривает возможность использования прибрежными государствами косвенных процедур для выполнения ими обязательств по сотрудничеству в соответствии с Конвенцией, если имеются серьезные препятствия для поддержания прямых контактов между ними, например, в случаях, когда они не имеют между собой дипломатических отношений.

Статья 31 просто защищает секретную информацию, которая имеет «жизненно важное значение... для национальной обороны и безопасности».

Статья 32 главным образом рассматривает средства правовой защиты интересов частных лиц. Она имеет цель обеспечить равный доступ и недискриминацию, с тем, чтобы сторона, которой был нанесен ущерб или которая подвергается опасности нанесения такого ущерба, могли иметь доступ к судебным или административным процедурам в государстве происхождения независимо от того, что это происходило по другую сторону международной границы. Эта статья вызвала разногласия в ходе переговоров, проводимых в Организации Объединенных Наций, включая предложения об ее исключении. Очевидно, что не все государства могут пока примириться с идеей о том, чтобы предоставлять частным лицам из других (как правило, соседних) стран недискриминационный доступ к своим судебным и административным процедурам в связи с трансграничным ущербом или угрозой нанесения такого.

Статья 33 об урегулировании споров также являлась достаточно спорной, главным образом потому, что она предусматривает обязательное установление фактов по просьбе любой стороны спора. Любая обязательная процедура по урегулированию споров ведет к тому, что вызывает сильные возражения со стороны некоторых стран¹², даже если обязательным является лишь установление фактов и даже если это становится

¹² Например, Китай и Индия. Стенографический отчет. 99-е пленарное заседание, см. сноска 4, выше, 7 (Китай) и 9 (Индия).

обязательным лишь после провала переговоров по урегулированию спора в течение шести месяцев. Ряды этих «автоматических противников» были укреплены за счет ряда государств, находящихся вверх по течению¹³, которые, по всей очевидности, не хотели менять свою позицию по международному водотоку, находящемуся в их компетенции. И все же факты имеют решающее значение для сути обязательств Конвенции. Например, как могут государства определить вопрос о том, является ли их использование «справедливым и разумным» по статье 5, не имея при этом согласованной фактической базы? И как может государство установить, что ему нанесен значительный ущерб, если государство, которое обвиняется в нанесении ущерба, отрицает, что оно причинило его и что вообще был нанесен какой-либо ущерб? Важность фактов в этой области является несомненной и это заставило Комиссию международного права отойти от своей обычной практики и включить статью об урегулировании споров в свой проект. Статья 33 также предусматривает, что государства, становящиеся участниками Конвенции, заявляют о том, что они соглашаются с обязательной передачей споров в Международный суд или с рассмотрением в арбитражном органе в соответствии с процедурами, предусмотренными в приложении к Конвенции.

В какой степени Конвенция отражает обычное право?

Сейчас я хотел бы кратко рассмотреть вопрос о том, в какой степени Конвенция отражает нормы обычного международного права. Я полагаю, что с некоторой долей уверенности можно сказать о том, что большинство основополагающих обязательств, содержащихся в Конвенции, действительно отражают нормы обычного права. В судебном решении по делу Габчиково-Надьмарош Суд заявил, что принятие Конвенции «укрепляет» «принцип» «общности интересов» государств международного водотока¹⁴. Хотя Комиссия международного права не заняла какой-либо позиции в отношении того, является ли какая-либо конкретная статья или пункт кодификацией международного права или усилением по прогрессивному развитию этого права, исходя из практики государств, представляется разумным сделать вывод о том, что, по крайней мере, три общих принципа, закрепленных в Конвенции, соответствуют нормам обычного права. К их числу относятся обязательства использовать международный водоток справедливым и разумным образом, не наносить значительный ущерб и уведомлять потенциально затрагиваемые прибрежные государства о планируемых мерах в отношении международного водотока. Разумеется, и другие положения Конвенции - некоторые из положений, относящихся к окружающей среде - тесно связаны и даже проистекают из этих принципов. В той степени, в какой эти положения основаны на основополагающих принципах, о них также можно сказать, что они отражают обычаи.

Я хотел бы добавить еще несколько слов по этому вопросу, касающихся решения Международного суда по делу Габчиково-Надьмарош. Как я уже указал ранее, Суд неоднократно ссылался в своем решении на право справедливого и разумного участия в использовании и получения выгод от международного водотока¹⁵. Знаменательным является отсутствие какой-либо ссылки на принцип «о ненанесении ущерба». Венгрия

¹³ Например, Франция, Израиль (фактически находящийся в верховьях реки Иордан) и Руанда. Эти государства, вместе с Китаем и Индией, обычно считали, что статья 33 должна следовать принципу свободного выбора средств. Стенографический отчет, 99-е пленарное заседание, сноска 4, выше, 8 (Франция), 11 (Израиль) и 12 (Руанда). В раздельном голосовании по статье 33 в рабочей группе следующие пять стран голосовали против: Китай, Колумбия, Франция, Индия и Турция. В конечном счете 33 делегации высказались за, 5 - против, 25 воздержались.

¹⁴ Сноска 6, выше, пункт 85, slip op. at 47.

¹⁵ Там же, пункты 78 и 85.

достаточно настойчиво основывалась на этой концепции в своем обвинении, но Суд не согласился использовать эту концепцию в качестве основы для своего решения. Я не склонен считать это существенным ослаблением правила о «ненанесении ущерба»; это, однако, свидетельствует о том, что Суд счел принцип справедливого использования наиболее важным из этих двух принципов.

Вывод: экологические положения Конвенции

В качестве вывода я хотел бы прокомментировать экологические положения Конвенции с точки зрения их сравнимости с подобными положениями других документов. Прежде всего, следует помнить о том, что речь идет об универсальном рамочном соглашении. В силу этого нельзя ожидать уровня подробности, который можно найти в двустороннем или региональном документе. Действительно, в ходе переговоров в рамках Организации Объединенных Наций был сделан целый ряд предложений для укрепления и, как говорилось, «обновления» положений Конвенции с точки зрения экологических требований. Большинство этих предложений поступило от делегаций западноевропейских стран, но некоторые предложения поступили и из других регионов, например, Латинской Америки. В конечном счете, были приняты лишь немногие из них. Поэтому нельзя говорить о том, что Конвенции не хватает более убедительных экологических положений по той причине, что о них не думали в ходе переговоров. На деле об этих положениях думали, но они просто были неприемлемы для достаточно большого числа делегаций.

Второй аспект также касается того факта, что этот документ является рамочным. Поэтому он предназначен для того, чтобы быть дополненным более подробными соглашениями, касающимися конкретных водотоков, совместно используемых двумя или большим числом стран. Уровень защиты, который может быть признан уместным, например, для Канады или США, может не подходить для других стран. Но я могу утверждать, что Конвенция обеспечивает надлежащие рамки для проведения прибрежными государствами переговоров о соглашениях, учитывающих конкретные обстоятельства и потребности.

Л. Х. Лего

Роль права и дипломатии в урегулировании споров: Международная совместная комиссия как возможная модель

Л. Х. Лего, председатель канадской стороны Международной совместной комиссии, Канадско-американский институт права, Университет Кей Вестерн Резерв, Школа права Кливленд, Огайо

Для меня большая честь быть приглашенным сделать доклад о роли права и дипломатии в урегулировании споров между Канадой и США. Меня попросили уделить особенное внимание опыту Международной совместной комиссии как возможной модели урегулирования споров.

Позвольте мне сразу сказать, что я не являюсь ученым-юристом. Я выступаю перед вами как практик, участвовавший в течение 25 лет в отношениях между Канадой и США как представитель канадской стороны в переговорах, а теперь и как член Международной совместной комиссии. Мои взгляды неизбежно отражают мой опыт, но именно мой собственный, а не опыт Комиссии или любого другого органа.

Я хотел бы начать с общего описания роли права и дипломатии, их сильных и слабых сторон, как я их понимаю. Затем я проведу их сравнение с характерными чертами МСК, чтобы определить, действительно ли Комиссия предлагает некий уникальный и полезный опыт, который мог бы быть использован при решении трансграничных проблем между Канадой и США.

Первая вещь, о которой нужно сказать в контексте роли права и дипломатии - или права и процесса переговоров, что одно и то же - состоит в том, что они не являются взаимоисключающими и не должны рассматриваться как таковые. Это не означает, что переговоры должны быть ограничены узкими юридическими подходами, но предполагает, по крайней мере, что переговоры должны проводиться в пределах общих правил и принципов международного права. Государства при разработке соглашения, конечно, могут принимать во внимание почти неограниченный диапазон неюридических факторов, например, поддержание хороших отношений, уступки в других сферах или другие интересы, лучше всего определяемые непосредственно самими сторонами.

Именно требования гибкости и контроля со стороны самих сторон обуславливают организацию переговоров как наиболее предпочтительный метод урегулирования споров между государствами. С другой стороны, переговоры также имеют серьезные недостатки. Я остановлюсь только на трех из них. Во-первых, переговоры не устраняют неравенства между сторонами. Во-вторых, они не гарантируют объективное и беспристрастное определение фактов. В-третьих, переговоры не выносят спор из сферы политики и могут привести к принятию сторонами экстремальных и бескомпромиссных позиций. Политические или конституционные процессы могут сделать урегулирование спора невозможным или даже привести к повторному рассмотрению или отклонению соглашения после переговоров по нему. Этот последний фактор становится еще более серьезным, когда частные интересы становятся сторонами или фактически хозяевами

переговоров между правительствами. Вспомните недавний Тихоокеанский лососевый спор между Канадой и США. К несчастью, обе страны, по-видимому, особо восприимчивы к собственной пропаганде, согласно которой быть правым означает больше, чем просто защита реальных интересов. Нет ничего более пагубного для достижения соглашения.

Каковы же тогда преимущества и недостатки урегулирования споров при помощи судебных разбирательств? Рассматривая этот вопрос, я буду касаться только урегулирования при помощи арбитража или судебного решения третьей стороны и не затрону другие методы, такие как согласительный процесс или медиация.

Существует три преимущества урегулирования при помощи третьей стороны. Во-первых, неравенство между странами в значительной степени теряет свое значение. Во-вторых, факты могут быть рассмотрены объективно и беспристрастно. В-третьих, спор выносится за рамки политической сферы и обычно принимаются даже непопулярные результаты.

Данные преимущества вовсе не так шаблонны, как может показаться на первый взгляд. Хотя факты могут рассматриваться арбитрами или судьями объективно и беспристрастно, последние обычно не так заинтересованы в том, чтобы выявить, взвесить и сбалансировать их, по сравнению с теми, кто ближе к ситуации и непосредственно с ней знаком. Кроме того, урегулирование при помощи третьей стороны, как правило, не приспособлено к допросу и перекрестному допросу свидетелей. И при этом это обычно не предусматривает процесс «обнаружения» или обязательного раскрытия фактов или документов, которые сторона хотела бы использовать. И хотя разбирательства выносятся за рамки политической сферы, о самом решении обратиться к процедуре урегулирования при помощи третьей стороны нельзя сказать то же самое, поэтому использование данной процедуры может оказаться невозможным по этой причине. Действительно, именно то, что стороны теряют контроль над ситуацией, заставляет их неохотно соглашаться на урегулирование при помощи третьей стороны. Если стороны и согласны уступить свой контроль и сопутствующую ему гибкость, часто это происходит потому, что они хотят избежать политической ответственности за результат, который может оказаться менее благоприятным, чем тот, на который они могли бы надеяться.

Как это ни парадоксально, урегулирование при помощи третьей стороны может так же стимулировать возникновение экстремальных требований и позиций, как и процедура переговоров, особенно если отсутствует установленное право. Это происходит потому, что такие требования и позиции адресуются третьей стороне, которая, как можно надеяться, могла бы использовать подход достижения компромисса или руководствоваться соображениями, которые вряд ли повлияли бы на другую сторону при переговорах. Что касается последнего утверждения, я имею в виду некоторые аргументы, выдвигаемые Канадой и США по делу залива Мэн. Данные аргументы основывались на не имеющих отношения к делу и не наносящих ущерб соглашениям, заключенных ранее этими двумя странами. Обе стороны пытались использовать эти соглашения в ущерб другой стороне. К счастью, Палата Международного суда отклонила эти попытки. Однако суть в том, что состязательный процесс затрудняет для адвокатов исключение каких-либо аспектов. На переговорах же политические факторы могут иногда накладывать определенные требования по предотвращению расширения или обострения спора, а также ненужных последствий для будущих отношений между сторонами.

В свете этого краткого обзора роли права и дипломатии, я хотел бы теперь перейти к рассмотрению МСК как возможной модели урегулирования споров. Для этого необходимо рассмотреть характеристики, полномочия, функций и процедуры Комиссии.

Статья VII Договора о приграничных водных ресурсах 1909 г. предусматривает создание и поддержание постоянной Международной совместной комиссии, состоящей из шести членов. Каждое правительство назначает трех членов Комиссии, обеспечивая таким образом равенство членства. Комиссия не является органом правительства, а члены Комиссии не представляют правительства, которые их назначили, не получают от них инструкции и не подотчетны им. Данная независимость определена в Статье XII Соглашения, которая требует, чтобы члены Комиссии торжественно заявляли в письменной форме, что они искренне и беспристрастно будут выполнять свои обязанности в соответствии с Соглашением. Независимость далее подтверждается иммунитетом Комиссии и ее членов против судебных процессов в обеих странах. На практике они могут быть лишены своих полномочий только соглашением между двумя странами.

Хотя Комиссия состоит из двух сторон - канадской и американской - она функционирует как единый орган, предназначенный для коллегиальной работы в интересах обеих стран. Как будет показано ниже при рассмотрении ее функций, Комиссия функционирует как двусторонний суд и двусторонняя комиссия.

По своей сути Комиссия имеет несколько уникальных преимуществ. Поскольку Комиссия не предоставляет форум для переговоров между двумя правительствами, она позволяет избежать недостатков данного процесса. В отличие от Государственного департамента и Департамента иностранных дел, Комиссия может и должна быть беспристрастной в изучении рассматриваемых вопросов и находить решения, находящиеся над конкурентными национальными интересами. Паритет членства гарантирует равноправие участвующих сторон. Постоянное функционирование Комиссии означает, что определенные типы проблем, переданные в Комиссию для заключительного решения, могут рассматриваться без инструкций и согласия Сената США, что требовалось бы в случае судебного рассмотрения. Независимость и устойчивость Комиссии изолируют ее от политического давления. А двусторонний мандат Комиссии помогает ей избежать эффекта удаленности, возникающего при использовании процедуры урегулирования третьей стороной.

Теперь я хотел бы перейти к описанию мандата и функций Комиссии.

Основная задача Комиссии, как определено в преамбуле к Соглашению о приграничных водных ресурсах, состоит в предотвращении и урегулировании споров между Канадой и США. С целью реализации данной задачи, Комиссия выполняет три ключевых функции.

Первая функция - псевдосудебная. Статья III Соглашения определяет, что Комиссия вправе управлять заявками на любое новое использование, заграждение или водозабор трансграничных водных ресурсов в одной стране, в результате которых предполагается изменение естественного уровня воды или стока в другой стране. Статья IV подобно определяет полномочия Комиссии по управлению заявками на строительство любых сооружений, плотин или других заграждений на реках, проистекающих из приграничных водных ресурсов, или реках, пересекающих границы, если эти проекты поднимают естественный уровень воды по другую сторону границы в стране выше по течению. Решения Комиссии по подобным заявкам являются окончательными и обязательными. Кроме того, Комиссия может назначать контрольный совет для наблюдения и поддержки выполнения приказа об утверждении, которым Комиссия разрешает реализацию проекта.

Вторая функция, выполняемая Комиссией, включает выполнение исследований и консультирование. Статья IX Соглашения обязывает Комиссию проводить исследования и сообщать о фактах и обстоятельствах трансграничных вопросов, переданных в Комиссию любым правительством, а также готовить соответствующие заключения или рекомендации. Однако данные заключения и рекомендации в отношении фактов или

законов являются не обязательными, и заключительный контроль, таким образом, выполняется самими правительствами, которые могут принять любое решение, принятое при помощи Комиссии.

Третья функция Комиссии - арбитражная. Статья X предусматривает, что Комиссия может рассматривать любой вопрос, переданный ей для этой цели двумя правительствами. Совет и согласие Сената США требуются до того, как Правительство США сможет начать данный юридически обязательный процесс. До сих пор Комиссии не было передано ни одного дела по этой статье.

Думаю, сейчас уместно спросить, применяет ли Комиссия правила и принципы общественного международного права, выполняя псевдосудебную или консультативную функцию. Ответ состоит в том, что, в соответствии с полномочиями Комиссии, применимое международное право для водных ресурсов приграничного региона устанавливается в соответствии с Соглашением о приграничных водных ресурсах. Выполняя требования соглашения, Комиссия применяет соответствующие правила международного права. Например, когда Комиссию просят одобрить проект в приграничных водах или на трансграничной реке, она применяет правила или принципы, установленные правительствами Канады и США в статье VIII Соглашения. При рассмотрении таких дел Комиссия обычно руководствуется принципами, согласованными между правительствами, что оставляет мало возможностей для применения других правил международного права.

Однако существуют вопросы, по которым Комиссии, видимо, придется руководствоваться другими положениями международного права. Наиболее часто они возникают по статье IX, когда Комиссию запрашивают об исследованиях и выработке рекомендаций по приграничным вопросам. В таких ситуациях правительства обычно считают необходимым, чтобы Комиссия исследовала все относящиеся к делу факторы, которые могут помочь в предотвращении или урегулировании споров, хотя правительства могут и ограничить сферу исследований Комиссии. Комиссия недавно закончила заключительный отчет по вопросу охраны водных ресурсов Великих озер. Хотя правительства специально не просили Комиссию рассматривать вопросы международного права, Комиссия решила, что она должна определить, не мешают ли правительствам требования международного торгового права в охране водных ресурсов озер. Комиссия пришла к отрицательному выводу.

При выполнении своих псевдосудебных и консультативных функций, Комиссия использует во многом схожие процедуры.

Решения, принимаемые Комиссией, требуют согласования, по крайней мере, с четырьмя членами Комиссии, для обеспечения того, чтобы можно было достигнуть соглашения только в случае, если хотя бы один член от одной страны согласен с решением. На практике почти все решения принимаются на основе консенсуса - и этот факт является значительным достижением. Равенство членства, как можно было бы думать, может легко привести к разделению мнений поровну. Джон Рид, единственный канадец, выполнявший обязанности судьи Всемирного Суда, однажды сказал, что «с абстрактной точки зрения можно безо всяких сомнений доказать, что работа [Комиссии] невозможна», учитывая отсутствие нейтрального судьи. Фактически же, на протяжении почти 90 лет, мнения членов Комиссии разделялись по национальной линии только в двух случаях из 117, и обычно всегда достигалось единодушное соглашение.

Другая поразительная особенность процедур Комиссии состоит в совместном расследовании. И по псевдосудебным, и по консультативным делам Комиссия обычно устанавливает совет для консультирования по проблемам, которые возникают по рассматриваемому вопросу. Эти советы состоят из равного количества членов от каждой страны, которые часто являются представителями федеральных, провинциальных или

штатных организаций, однако также могут быть представителями от частного сектора. Независимо от их опыта, ожидается, что члены совета действуют на основе личных и профессиональных качеств, а не как представители своих правительств или организаций. Как и сама Комиссия, советы стремятся работать на основе консенсуса.

Данный метод рассмотрения фактических вопросов почти всегда более надежен и эффективен, чем любой метод, используемый при урегулировании третьей стороной или при переговорах. Это подкрепляется тем фактом, что статья XII Соглашения дает Комиссии право обязывать свидетелей присутствовать на слушании и брать показания под присягой.

Совместное расследование является самым важным элементом достижения консенсуса не только в рамках самой Комиссии, но также и в пределах сообществ, которые могут быть затронуты решением Комиссии или ее рекомендациями. Другой метод достижения консенсуса определен в положениях статьи XII Соглашения, которые требуют, чтобы Комиссия предоставляла «возможность быть услышанным» любой стороне по любому разбирательству Комиссией. С этой целью Комиссия проводит общественные слушания, на которых любой может выразить свои взгляды до того, как Комиссия примет решение или представит свои рекомендации. В том же контексте достижения консенсуса Комиссия приглашает и поддерживает участие провинциальных, государственных и муниципальных правительств в рассмотрении Комиссией трансграничных вопросов. Опять же, данные процедуры предоставляют преимущества, которые отсутствуют при урегулировании при помощи третьей стороны или переговоров.

Почти за 90 лет своего существования Комиссия накопила богатый практический опыт в рассмотрении вопросов трансграничных водных ресурсов и окружающей среды, в соответствии с Соглашением о приграничных водных ресурсах, Соглашением о качестве водных ресурсов Великих озер и другими соглашениями. Например:

- в отчете 1931 г. по делу Трейлковского плавильного завода Комиссия предоставила правительствам рекомендации о коррективных мерах, направленных на уменьшение выбросов плавильного завода в Трейле (Британская Колумбия) и предложила формулу выплаты компенсации за ущерб, нанесенный США. Рекомендации Комиссии по данной проблеме позволили предотвратить серьезный конфликт.

- в 1944 г. Комиссию запросили исследовать возможность большего использования и развития реки Колумбии, а в 1959 г. - рекомендовать принципы пропорционального распределения выгод в низовьях, особенно в отношении выработки энергии и контроля паводков. Результаты деятельности Комиссии по этим делам помогли правительствам заключить в 1961 г. Соглашение о развитии реки Колумбия.

- в деле водозаборного сооружения в Гаррисоне в 1975 г. и в деле Флетхеда в 1985 г. Комиссию просили проконсультировать правительства, нарушат ли некоторые предложенные проекты - первый в США, второй в Канаде - запрет трансграничного загрязнения по статье IV Соглашения о приграничных водных ресурсах. Комиссия рекомендовала отмену обоих проектов, и ни один не был реализован.

- совсем недавно Комиссия закончила изучение в течение года безвозвратного использования, водозабора и экспорта водных ресурсов Великих озер. 22 февраля этого года Комиссия представила отчет двум правительствам, содержащий комплексные рекомендации об охране этих водных ресурсов.

Эти примеры показывают сложность, важность и спорный характер проблем, рассматриваемых Комиссией. Они также показывают, что постоянное функционирование Комиссии, равенство членства, независимость и беспристрастность, а также ее двусторонний и одновременно единый мандат обеспечили эффективную работу Комиссии. То же самое можно сказать об используемых Комиссией процедурах, особенно методе достижения консенсуса через совместное расследование, общественное участие и во-

влечение местных органов власти. Все вместе эти характеристики делают Комиссию действительно эффективной системой урегулирования споров.

И эта система работает, хотя время от времени возникают некоторые сомнения. Иногда эти сомнения достаточно серьезны. И конечно, не всегда принятые решения удовлетворяют всех. Но в большинстве случаев Комиссия разрешает возникшие споры. И трудно сомневаться в длинном перечне успешных дел.

Сейчас наконец-то мы можем говорить о том, что Комиссия могла бы служить образцом системы урегулирования споров между Канадой и США. Приемлемость Комиссии в качестве модели для других стран представляет собой особый вопрос, не относящийся к предмету нашего рассмотрения.

Если же вопрос состоит в том - сможет ли модель Комиссии быть принята целиком как постоянный общий механизм для решения более широкого диапазона вопросов между Канадой и США, то ответ будет определенно отрицательный. Причины этого просты. Во-первых, один из наиболее серьезных источников проблем между двумя странами - международная торговля - уже имеет свои собственные системы урегулирования споров в рамках NAFTA и WTO. Во-вторых, сама Комиссия, в любом случае, уже имеет общую задачу рассмотрения любого и каждого спора, совместно переданного ей Канадой и США согласно положениям об арбитраже статьи X Соглашения о приграничных водных ресурсах. Как я уже говорил, эта статья никогда не была использована. Таким образом, кажется маловероятным, если вообще возможным, что два правительства когда-либо согласятся с созданием нового суда общей юрисдикции - особенно обязательной юрисдикции. Справедливость данной точки зрения также была доказана холодным отношением правительств к схеме обязательного урегулирования при помощи третьей стороны, предложенной приблизительно 20 лет назад Канадской и Американской ассоциациями юристов, для рассмотрения юридических споров между Канадой и США. На деле, если бы Международная совместная комиссия уже не существовала, велики шансы, что сейчас она не была бы создана.

Комиссия, однако, может служить моделью в меньшем масштабе. Используемые процедуры совместного расследования и достижения консенсуса доказали свою ценность в урегулировании споров, рассматриваемых Комиссией. Данные процедуры направлены на решение проблемы, свойственной процедурам урегулирования при помощи третьей стороны и переговоров. Хотя правительства Канады и США предварительно привлекали заинтересованные группы к переговорам по затрагивающим их вопросам, я не думаю, что опыт был эффективен. Проблема, по-видимому, состоит в том, что эти группы просто стали частью - а иногда и движущей силой - состязательного процесса.

Советы, назначенные Комиссией для помощи при псевдосудебных и консультативных рассмотрениях, работают по-разному. Их члены функционируют на основе личного и профессионального опыта, а не как представители какой-либо группы. Они стремятся устанавливать факты объективно, ищут точки согласия, а не разногласия. Иногда достижение этого может быть очень трудным, однако эта система работает. Поэтому стоит попробовать использовать ее и вне структуры Комиссии.

Однако лучшее, что может быть сделано на основе модели Комиссии - увеличение использования консультативного потенциала Комиссии. Хотя за последние три года правительства обеспечивали Комиссию достаточным объемом работ, статья IX предоставляет достаточно возможностей для дальнейшего расширения сферы рассматриваемых Комиссией вопросов фактически по любой трансграничной проблеме. Я лично хотел бы, чтобы правительства чаще привлекали Комиссию к рассмотрению нетрадиционных вопросов.

Традиционные вопросы, рассматриваемые Комиссией, включают трансграничные проблемы, касающиеся водных ресурсов и окружающей среды. Тот факт, что Комиссия специализировалась в этих областях, является одной из причин ее успешной деятельности.

Тем не менее, этот факт не должен препятствовать расширению сферы деятельности Комиссии. Комиссия доказала значительную гибкость в адаптации к новым обстоятельствам за время своего существования. Кроме того, эти годы дали Комиссии некоторый импульс, совместное коллегиальное стремление к успеху, который должен позволить ей эффективно решать новые проблемы в 21-м столетии.

Дж.Д. Присколи

Международные конфликты, связанные с трансграничными водными ресурсами

Джером Делли Присколи, старший советник стратегическим вопросам, Институт водных ресурсов, США

Введение

Социологи, экономисты, инженеры, ученые и многие другие говорят сейчас о проблеме водных ресурсов и связанных с ними конфликтах. Это ведет к дезориентирующему и в некоторых случаях вводящему в заблуждение анализу. Некоторые подразумевают под конфликтами крупномасштабное насилие, другие включают в это понятие даже убийства в местных конфликтах. Некоторые говорят об урегулировании конфликтов, когда на самом деле подразумевается управление конфликтами. Усиливается неразбериха в рассмотрении воды как причины конфликтов (безотносительно определения термина «конфликт») или воды как результата некоторого другого конфликта, или воды как одного из многих факторов, способствующих развитию конфликта или даже преобразованию конфликта в сложное чрезвычайное положение (СЧП). За исключением некоторых географов, антропологов и археологов, количество различных заявлений и предположений значительно превышало число реальных исследований проблемы водных ресурсов и ее связи с конфликтами.

Для совершенствования практики управления конфликтами из-за трансграничных водных ресурсов, мы должны разрушить по крайней мере два отношения: отношение инкрементализма и отношение нулевого выигрыша. Инкрементализм является скрытым и потенциально разрушительным процессом, так как он может непреднамеренно привести к провалу попыток управления и урегулирования конфликта. Кризисные меры, осуществляемые при поддержке сообщества управления конфликтами, часто приводят к типу деконструкционистского управления конфликтами. Каждая ситуация является уникальной. Данная ситуация не позволяет допустить идею об интегрированном «конечном состоянии» и о том, каким образом меры по управлению конфликтами являются частью более широкого эволюционного процесса усиления организационного потенциала в направлении создания совместных водохозяйственных структур, которые затем сами продолжают свое развитие.

Отношение нулевого выигрыша или синдром «либо-либо» является, возможно, наиболее деморализующим для водных специалистов: «потому что мы знаем лучше». Большинство из нас знает, что вода предлагает многочисленные возможности, поэтому невозможность их использования из-за политического позиционирования вызывает чувство неудовлетворенности.

Часть I: Географические сферы воды и конфликтов

Большинство самых крупных рек мира являются международными, а после возникновения СНГ число таких рек возросло. Например, Волга сейчас является международной, а бассейн Аральского моря включает пять государств. По данным ООН, в мире существует более 200 речных бассейнов, расположенных на территории двух и более стран. Бассейн Амазонки включает семь государств, Дуная – более восьми, Нигера и Нила – более семи, Рейна - семь, Заира - девять, Замбези - шесть. Почти 40 % населения в мире проживает в речных бассейнах, расположенных на территории двух или более стран. Данная площадь составляет около половины всей территории земель на нашей планете. На Ближнем Востоке жизнедеятельность двух третей арабо-говорящего населения зависит от трансграничных водных ресурсов. Поскольку международное соглашение по вопросам качества воды, окружающей среды и другим проблемам пока не достигнуто, существующая взаимозависимость должна будет рассматриваться путем стимулирования. Как указано в недавнем докладе ООН, международные финансовые учреждения с финансовыми рычагами станут играть важную роль в стимулировании и руководстве новыми инициативами.

В докладе указывается, что данные инициативы являются главным образом двусторонними, основными компонентами которых являются водоснабжение и гидроэнергетика. Часто отсутствуют ясные механизмы мониторинга и принуждения, которые являются показателями устойчивости соглашений о трансграничных водных ресурсах. Уровни вододеления также часто не определены. В докладе говорится, что часто имеет место внешнее вмешательство, а также связь с финансовыми вопросами. Все это подтверждает понимание того, что соглашения часто развиваются в той степени, в которой стороны могут перейти от чистого распределения стока к распределению дохода и выгод.

Вулф подчеркивает, что организации, созданные по данным соглашениям, по-видимому, будут достаточно устойчивы. Этот факт доказывается тем, что двусторонние соглашения постепенно расширялись в направлении многоцелевого охвата новых требований, связанных с водными ресурсами, таких как внутриусловное использование. Этот опыт во многом отражает трансграничный водный опыт стран. Сфера деятельности бассейновых организаций и других совместных структур часто включает первоначально только несколько основных задач, в последствии расширяясь. В качестве примера можно назвать Речные бассейновые комиссии во Франции, бассейнах Дуная, Рейна, Саскуэханна, Делавэра. Соглашения и созданные по ним организации обеспечивают структуру для переговоров и создания доверия. В сущности, они обеспечивают структурированное сотрудничество, предотвращая и смягчая последствия стихийных бедствий, которые могут с высокой вероятностью привести к возникновению конфликтов.

Часть II: Конфликты в прошлом и настоящем

Трансграничные водные ресурсы: война или создание сообщества

Достаточно легко рассматривать вопросы возникновения конфликтов из-за водных ресурсов или использования воды как оружия. Борьба за доступ к дефицитным водным ресурсам между странами может основываться (и такие случаи были) на насилии. С другой стороны, орошение способствовало возникновению ранних сообществ и

объединению этих сообществ в более крупные функциональные системы. Такое объединение сообществ было основным стимулом к росту цивилизаций.

Ни одна из существующих обширных баз данных о причинах войн не содержит указания на случаи, когда водные ресурсы были причиной войны. Используя данные международного кризисного поведения (ICB) и дополнительные данные о водных конфликтах Алабамского университета, Хьюитт, Вульф и Хаммер выявили только семь случаев возникновения споров, где вода была причиной конфликта, по крайней мере, частично. Эти данные охватывают большую часть двадцатого столетия.

Даже на Ближнем Востоке, где сохраняется чрезвычайно напряженная обстановка, сочетающая высокую политическую и водную напряженность, имеется только один спорный пример, когда вода стала причиной войны. Действительно, страны бассейна продолжали собираться на «переговоры за столом» и во время конфликтов, и во время спокойных периодов. Первый документ, подписанный тремя главными сторонами на текущих многосторонних мирных переговорах, касался воды. Подобные тенденции наблюдались и в бассейне Меконга. Страны бассейна продолжали заседания в Комиссии Меконга даже во время Вьетнамского конфликта. Водные соглашения фактически предотвратили крупные конфликты - например, конфликт между Пакистаном и Индией. При поддержке США, в течение нескольких лет Всемирный банк эффективно занимался посредничеством при споре между этими странами, в результате чего было подписано Водное соглашение. Данное соглашение предотвратило войну и продолжало работать даже во время периодов насилия между этими странами.

Существует множество подобных случаев и на локальных уровнях. Например, недавно на венгерско-словацкой границе жители по обе стороны реки - и венгры, и словаки - по своей собственной инициативе организовали встречу для обсуждения проблемы загрязнения и управления водными ресурсами для снижения риска для здоровья. Вода как основной предмет обсуждений способствовала диалогу между конфликтующими этническими группами в данном регионе. Диалог закончился принятием соглашения об очистке и управлении, а также ряда совместных проектов, реализация которых все еще осуществляется. Чувство причастности и морального долга этих действий, фактически предпринятых вопреки желанию национальных правительств, вынудило правительства следовать принятым решениям.

Часть III: Интересы, действующие лица и движущие силы

А. Движущие силы требований на воду и потенциальных конфликтов

Сельское хозяйство потребляет в настоящее время самое большое количество воды, сельскохозяйственные требования растут быстрее прочих. Данная водохозяйственная динамика преобладает во всем мире. Поскольку требования на воду растут по различным причинам, их удовлетворение требует все большего перераспределения воды между данными отраслями. Однако такое перераспределение часто затруднительно, поскольку водопользование часто определено правами и сильными политическими учреждениями. В пределах страны каждая отрасль стремилась к развитию, предполагая наличие воды, без учета отраслевого анализа водообеспеченности. Во многих регионах мира просто не имеют инфраструктуры, которая может физически передавать воду из одной отрасли в другую.

Многие годы вода прежде всего предназначалась для орошаемого сельского хозяйства. Сельскохозяйственное использование воды производит иностранную валюту и может также дать чувство продовольственной безопасности. Невозможность перераспределения воды между сельским хозяйством и другими отраслями усилит воздействие

дефицита воды на малоимущее население в крупных городах и сельских районах, а также может создать чрезвычайные ситуации.

Существенная нехватка продовольствия кажется неизбежной во многих регионах мира. Многие страны с аридным климатом решили эту проблему, перераспределяя воду из сельского хозяйства в пользу коммунального и городского водопользования. Вместо производства продовольствия при ограниченном водоснабжении, продовольствие импортируется, вырабатывая, таким образом, так называемую «виртуальную воду», содержащуюся в импортированном продовольствии. Продовольствие необходимо будет перемещать из регионов, обеспеченных продовольствием, в регионы, страдающие от его дефицита. Например, в Марокко передача 5 % воды из ирригации увеличило бы муниципальное и промышленное водоснабжение на 15 %. С другой стороны, снижение ирригации могло бы уменьшить сектор сельского хозяйства и стимулировать перемещение населения из сельских районов в города.

Проблема в конечном счете состоит в продовольственной безопасности, а не продовольственной самообеспеченности. Обеспечение продовольственной безопасности часто означает торговлю и участие в прибылях других стран бассейна (в пределах и вне страны), а не простого утверждения прав на долю воды и стока. Наряду с другими проблемами, эта торговля зависит от межотраслевых и межведомственных подходов к воде; другими словами, выходит за рамки одноотраслевого подхода.

Исторически конфликты из-за воды возникали тогда, когда воды было слишком мало или слишком много, а также во времена чумы и болезней. Доступные пресноводные ресурсы составляют лишь небольшой процент от всего количества воды на планете. Большая часть пресноводных ресурсов содержится в ледниках. Однако цифры совокупного количества пресноводных ресурсов и численности населения показывают, что имеющейся воды достаточно. Проблема возникает из-за того, что распределение воды и населения не сбалансировано. Например, в Азии проживает 60 % населения мира, однако данный регион имеет только 36 % пресноводного стока. В Южной Америке проживает 5 % населения, а объем воды - 26 %. География воды не совпадает с границами государств.

В 1987 г. Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию заявила следующее: «Бедствия, непосредственно связанные с неумелым руководством окружающей средой/развитием - засухи и наводнения – оказывали воздействие на наибольшее количество населения и резко увеличились в масштабах воздействия. Последствия засух затрагивали около 18,5 миллионов человек ежегодно в 1950-х, 24,4 миллиона - в 1960-х, 5,2 миллиона - в 1970-х. По 1980-м данным нет, однако ... 35 миллионов пострадали от засух в Африке ... и десятки миллионов - в Индии».

По оценкам, средний ежегодный ущерб от природных бедствий составил 3,7 миллиарда долл. США в 1960-х; 11,4 миллиарда долл. США в 1980-х и 39 миллиардов долл. США в 1990-х. В то время как три пятых затрат приходились на развитые страны, в процентах от ВВП затраты значительно выше в развивающихся странах. Например, наводнения из-за штормовой волны в 1988 г. в Бангладеш затронули 48 миллионов людей, разрушили 1 миллион домов и уничтожили 6 месяцев экономического роста. В 1991 г. в результате наводнения погибло 200 тыс. человек, миллионы остались без крова. Из числа 1 миллиарда «беднейших из бедных» более 70 % проживает в регионах с низкой сельскохозяйственной производительностью, 57 % - в экологически уязвимых регионах, склонных к таким бедствиям, как засухи и наводнения.

Треть всего объема продовольствия на шестой части всех возделываемых земель производится благодаря ирригации. Эта территория увеличивалась на 2-4 % в год с 1950 по 1980 гг., затем площадь увеличивалась примерно на 1 %. Ускоряется засоление и заболачивание, в результате чего требуются срочные мелиоративные меры. По неко-

торым оценкам, современный уровень потери орошаемых земель составляет 1 % в год. Если ситуация не улучшится, это может привести к потере орошаемых земель на 30 % к 2025 г. и на 50 % к 2050 г.

В. История: напряженные отношения между политиками и специалистами

Признание того, что политическое мнение преобладает над техническим, может привести к потере надежды и чувству беспомощности. Лучшее, что можно сделать – это выдвинуть идею и ожидать ответа политической системы. Некоторые называют такую систему системой высокой и низкой политики.

На одном конце спектра Карл Виттфогел связывал рост централизованной бюрократии и автократичного правления с увеличивающейся ролью воды через ирригацию и судоходство. Сочетание ориентированных на воду сельского хозяйства и правительства с единым центрированным обществом представляет собой организационную суть ориентированной на воду цивилизации. В результате такой ситуации возникает скопление сельского и городского населения, которое, в отличие от параллельно развивающихся территорий мелкомасштабной ирригации (например, Японии), не сочетается с более высокоразвитыми аграрными цивилизациями, основанными на богарном сельском хозяйстве. Подобные цивилизации занимали значительно большую часть поверхности Земли, по сравнению с другими крупными аграрными цивилизациями.

Другие исследователи также поддерживают подобные идеи. Некоторые отмечают, что централизованная власть правления Сасанидов в регионе Систен, расположенном в юго-западной части современного Афганистана, сделала возможным создание сложной ирригационной сети. Именно здесь нашел убежище Заратустра. Другие доказывают, что возможность управлять водой лежит в центре дискуссий о возвышении и падении цивилизации Майя. Они считают, что интенсивное сельское хозяйство, вместе с централизованным водным управлением, по-видимому, требовало высокого уровня социальной организации. Данные исследователи используют результаты археологических раскопок на Тикале как свидетельство того, что, возможно, именно отсутствие достаточных водных запасов во время засух, а не военный или политический конфликт привел к опустошению территории.

На другом конце спектра исследователи говорят о том, как ирригация в сообществе породила демократический дух и чувство общности. Например, ирригацию в Испании в шестнадцатом и семнадцатом столетии начинали, организовывали и финансировали местные общины. Некоторые предполагают, что изменение политической организации в направлении к большей или меньшей централизации может рассматриваться как реакция общества на деградацию окружающей среды. Хотя первоначальные действия в ответ на увеличение деградации окружающей среды могли усилить централизацию, долгосрочная деградация приводила к децентрализации. Население переходило от оседлого сельского хозяйства к кочевому животноводству и обратно. Вывод заключается в том, что ирригация сама по себе не обязательно неизбежно ведет к политической централизации. Кроме того, политическая централизация не требует использования ирригационных каналов. Фактически, в крупных цивилизациях происходил периодический рост и разрушение политических империй.

Тем не менее, другие аналитики не находят сильных аргументов в пользу гипотез централизации или децентрализации. Недавно тезис Виттфогеля использовался для частичного объяснения развития орошения на западе США. Запад США рассматривается как пример развития бюрократии или даже централизации аридных сообществ на основе масштабной ирригации. Другой исследователь считает, что, независимо от того, какая политическая структура используется - дистрибутивные системы, коллективные

товары и т. п. - результаты всегда одинаковы. Те, кто имеет власть, получают доступ к воде при помощи цен, участия или административных процедур. Такой взгляд зародился в американской литературе, рассказывающей о водных ресурсах западных штатов, например, о Малагва Бин Филнд Вордс и Чайнатауне.

Одна из главных причин, почему в США нет аналогов TVA, состоит в сопротивлении со стороны другой водохозяйственной бюрократии, которая чувствовала здесь угрозу для своего существования. Косвенно эта тенденция в направлении к бюрократии иногда также относится к иностранной помощи, оказываемой западными странами. Некоторые считают, что эта помощь частично помогла созданию «клонов» своей собственной бюрократии в ирригации, которую сейчас хотели бы изменить.

Однако сильное сообщество и сепарационные традиции развивались одновременно с движением к бюрократизации в ирригации, упомянутой выше. Например, в США существует богатая история создания ассоциаций фермеров. Служба охраны почв (SCS), созданная центральной бюрократией, функционировала для поддержки общественного управления почвами. Сельскохозяйственные службы распространения знаний и опыта представляют собой еще один подобный пример. Аналогично, в аридных регионах развивались рынки воды меньшего масштаба и торговля водой. Поэтому примеры в США – так же, как и другие примеры из истории - показывают наличие смешанной системы.

Создание физической водной инфраструктуры способом совместного участия является в настоящее время важным средством создания гражданской инфраструктуры и гражданского сообщества, или, как ее сейчас называют, «среды управления». Управление водными ресурсами, при дискуссиях о рынках, оценке, планировании, участии и оценке окружающей среды, является точкой объединения этих сил. Однако, как было сказано выше, такие проблемы исторически находились в центре сферы управления водными ресурсами, возвышения и упадка цивилизаций. Фонтаны древнего Рима, так же как напорные трубы в современных небольших поселениях или средневековых городах Европы, играли важную роль в создании гражданской культуры, наравне с удовлетворением жажды. Они предоставляли возможность развития гражданского диалога и объединения, играя важную роль в создании чувства гражданской причастности и ответственности. Действительно, строительство фонтанов, как гражданские работы, объединяли народы, верующие и неверующие. Мы не должны забывать, что гражданское общество, гражданская культура и гражданское строительство имеют общие корни. Имеем ли мы дело с ирригационными ассоциациями, общественными водохозяйственными и канализационными службами или масштабными многоцелевыми речными сооружениями, управление водными ресурсами заставляет нас объединять и уравнивать права и обязанности. Наиболее демократически ориентированные исследователи считают, что опыт такого равновесия является наиболее важным для развития гражданского общества.

Сегодня существуют многочисленные признаки того, как определенные технологии тонко преобразовывают урегулирование конфликтов, переговоры и динамику урегулирования водных конфликтов. Например, новое программное обеспечение и визуальное изображение теперь помогают «объединенной разработке» моделей водных ресурсов для политиков и специалистов. Они также увеличивают реальный потенциал увеличения количества жизнеспособных и редко выдвигаемых альтернатив для политиков, ведущих переговоры и принимающих решения, в режиме реального времени. Как учит теория переговоров, возможность увеличения выбора часто является ключом к успешным переговорам.

Спутниковая технология, хотя и не отменяет необходимость «наземного контроля данных», позволяет странам и районам получать довольно точные данные о водном

стоке в других районах, независимо от уровня обмена данными. Данный технологический потенциал преобразует характер отношений и переговоров между районами. Попытки держать данные в секрете или предоставлять неправильные данные просто не срабатывают, как раньше. И эта технология распространяется, демократизируется быстрее, чем любые прогнозы.

Фактически была создана жизнеспособная всемирная бассейновая организация, возникшая в течение нескольких десятилетий в результате чрезвычайных гидрологических событий. Обеспечение обмена данными и достоверной технической экспертизой является необходимым условием успешной деятельности организаций. Взаимодействие между политиками и специалистами для достижения этого состояния является достаточно сложным. Однако жизнеспособность бассейновой организации, часто необходимая для обслуживаемого населения, в конечном счете зависит прежде всего от такой достоверной технической экспертизы.

Приобретение больших знаний о жизнеспособности традиционных методов управления водными ресурсами является важным результатом анализа водной цивилизации. Данные методы варьируются от старых технологий, подобных используемым в пустыне Негев или других районах Северной Африки, до различных процедур управления ирригационными попусками и иерархии прав, найденных в судебных записях средневековой Испании и других регионов.

Часть IV: Как сотрудничать: конфликты из-за трансграничных водных ресурсов

А. Роль международного права и юридических принципов

Заключения Комиссии международного права, Хельсинские правила, заключения Ассоциации международного права, недавнее соглашение (на основе заключений ИЛС), принятое Генеральной Ассамблеей ООН и проходящее в настоящее время процесс ратификации, выработали некоторые традиционные принципы несудоходных видов использования международных водотоков.

В кратком изложении они выглядят следующим образом:

- справедливое и разумное использование;
- обязательство не причинять ощутимый ущерб;
- общее обязательство сотрудничества;
- регулярный обмен данными и информацией;
- учет отношений между пользователями.

Технология Альтернативного урегулирования споров (ADR) принесла новое понимание ведения переговоров, дополнив теорию и практику переговоров, посредничества, а также позволила разработать практические инструменты для диагностики причин конфликтов и других аспектов в составе методик ADR. Технология ADR создала новый язык переговоров, основанный на интересах. Многие из этих методик возникли на основе опыта в сфере экологии и управления природными ресурсами. Однако, хотя данная технология говорит о предупреждении и уходе от конфликта, в ней намного меньше говорится о долгосрочном усилении организационного потенциала и структурных изменениях, основанных на фундаментальном изменении ценностей, определяющем поведение менеджеров водных ресурсов.

Социологи говорят, что организации представляют модель поведения, создающую устойчивые ожидания с течением времени. Данные модели определяются ценно-

стями, которые часто являются скрытыми и неисследованными. Организации по управлению водными ресурсами трансформируются через глубокое изменение ценностей. Обеспечение новых ценностей и сопутствующих требований к водохозяйственным организациям означает долгосрочное изменение моделей поведения менеджеров водных ресурсов. Водохозяйственные организации также составляют центральную часть «дополнительности». «Дополнительность» - принцип, определяющий, что ни одна из задач государства не может быть возложена на орган, если он не может удовлетворительно ее выполнять.

Развитие трансграничного сотрудничества в управлении водными ресурсами зависит от того, как мы понимаем функционирование принципа «дополнительности» в управлении водными ресурсами. Создание водохозяйственных организаций также непосредственно связано с созданием организационного потенциала и управления. Наиболее важные факторы в развитии межведомственных и отраслевых учреждений состоят в создании желаний и стимулировании сотрудничества.

В. Концептуальная модель создания совместных соглашений и организаций по управлению трансграничными водными ресурсами

Существующий опыт управления водными ресурсами содержит главным образом попытки создания организаций, занимающихся распределением и оценкой водных ресурсов наряду с установлением и поддержанием прав. Данные организации, являясь как частными, так и общественными, демонстрируют разнообразие понимания того, что означает принцип «дополнительности» для сферы управления водными ресурсами.

Большая часть профессиональной литературы о водных ресурсах рассматривает один сектор в пределах юрисдикции - основной или дополнительной. Данная тенденция демонстрируется развитием управления водными ресурсами от одноцелевых до многоцелевых процедур. Банки воды в Калифорнии и призыв Всемирного банка к межотраслевому участию в разработке водных стратегий всех заинтересованных сторон представляют собой два недавних примера усилий в этом направлении. В различной степени данная тенденция характеризуется некоторыми законами, санкциями и соглашениями.

Мы часто сталкиваемся со слабыми законами и их неудовлетворительным выполнением. Раньше межведомственные водные организации возникали из определенных отраслевых требований, например, транспортировки. Многие из таких организаций постепенно расширили сферу своей деятельности, включив другие отрасли. Однако в сфере международных и внутренних водных ресурсов существовала тенденция финансирования по отраслевому принципу, ставя таким образом отрасль в противоречие юридической логике, что проявляется в аргументах в пользу того, что является политическим, а что техническим.

В этом поиске водные ресурсы рассматривались либо как цель, либо как средство. На самом деле вода – это и то, и другое. Когда воды много, легче рассматривать воду как средство. В аридных регионах вода вероятно в большей степени рассматривается как организующий принцип общества. Действительно, есть люди, доказывающие, что возвышение и упадок многих цивилизаций был связан с их социальной организацией и управлением водными ресурсами.

Если рассматривать воду как средство, с утилитарной точки зрения можно рассматривать воду как фактор производства. Но в конечном счете вода часто рассматривается как святыня и ценность, что выходит за рамки утилитарного подхода. Действительно, три основных религии Запада (христианство, иудаизм и ислам) зародились в

аридном регионе Ближнего Востока, и в обрядах каждой религии вода является важным компонентом.

Очевидно, существует определенное равновесие. Однако точка равновесия будет различной в различных регионах мира. Без исследований стоимостных характеристик предположения, содержащиеся в моделях водохозяйственных организаций в неаридных регионах, могут стать разрушительными для аридных регионов.

Методы и типы организаций могут быть различными в различных частях матрицы. Например, рынки воды длительное время существовали под юрисдикцией отдельных отраслей. Однако эта ситуация изменилась из-за необходимости многоотраслевого использования. В настоящее время водохозяйственные организации рассматриваются в контексте возросших требований на воду даже в неаридных регионах.

С. Последовательность методов и подходов к сотрудничеству и управлению урегулированием споров из-за трансграничных водных ресурсов

При принятии решений или арбитраже третьих сторон основная коммуникационная модель включает общение между сторонами и арбитром, экспертной группой или судьей. Каждая сторона представляет дело на рассмотрение судьи или экспертной группы, которые и принимают решения. Помощник и/или посредник стремятся при участии третьей стороны стимулировать первичное прямое общение между сторонами. Таким образом, стороны могут совместно диагностировать проблемы, вырабатывать альтернативы и заключать соглашения.

Отдельное лицо, без участия посредников, может участвовать в интегрированных переговорах, однако число заинтересованных сторон в вопросах управления водными ресурсами растет, проблемы становятся все более сложными, а ресурсы истощаются, часто необходима помощь третьей или нейтральной стороны. Было выполнено несколько исследований переговоров на основе интересов по вопросам водных ресурсов. Данные исследования показывают, как трудно для сторон без помощи посредников обнаружить общие интересы, которые кажутся очевидными после принятия соглашения. Например, проектировщики, нефтяные компании и защитники окружающей среды обнаружили, что они имеют общие интересы в отношении времени и денег по конфликтам из-за использования водно-болотных угодий на юге США. Проектировщики, которые должны были строить многоквартирные дома или осуществлять бурение в море, понимали, что стабилизация выдачи разрешений на строительство на пятилетний период будет означать уверенную прибыль; то же касалось разведочного бурения нефти на побережье залива. Была укреплена уверенность в том, что проект не будет прекращен. Защитники окружающей среды, которые противостояли любому дополнительному использованию водно-болотных угодий или опасности для нового устья, осознали, что стабилизация выдачи разрешений позволила бы высвободить дефицитные ресурсы - время и деньги - которые могли бы быть использованы для других приоритетных целей. Сохраняя первоначально скептицизм, стороны в дальнейшем участвовали в интегрированных переговорах при поддержке посредников для совместного определения общих интересов и достижения соглашений, которые позволили им сохранить свои ценности и целостность.

Главное исходное условие данных процедур состоит в том, что, отделяя процесс диалога от его содержания, мы можем лучше управлять обсуждениями и способствовать достижению соглашений. Данное разделение процесса и содержания обуславливает необходимость помощи третьих лиц, называемых иногда посредниками. Данные фасилитаторы или медиаторы поддерживают процесс диалога при рассмотрении споров.

Необходимо отметить, что некоторые авторы подвергли сомнению подобные предположения, потому что они отражают и поддерживают западную точку зрения.

Медиация возникла в сферах, где количество сторон и проблем ограничено, например, при переговорах между профсоюзами и дирекцией и некоторых международных спорах. Фасилитация возникла из многоцелевых/многосторонних ситуаций, таких как споры из-за ресурсов. Фасилитаторы обеспечивают поддержку процесса. Хотя они не должны оставаться в стороне, им необходимо сохранять беспристрастность в обсуждаемом вопросе. Они предлагают способы структурирования диалога, помогают заинтересованным сторонам выслушать друг друга и стимулируют творческое мышление.

Медиаторы же обычно не относятся к заинтересованным сторонам. Подобно фасилитатору, медиатор прежде всего делает процедурные предложения, но иногда, посредством закрытых собраний или других средств, может предлагать независимые альтернативы. Некоторые медиаторы действуют скорее как «дирижеры» и создают среду для переговоров. Другие играют роль скорее «закрывающих сделки» и больше участвуют в разработке деталей урегулирования. Исследования медиации серьезных международных конфликтах показывают, что активное участие медиаторов в урегулировании конфликтов и процедурах очень полезно. Медиация может использоваться в наиболее поляризованных ситуациях, в отличие от фасилитации, помогая выйти из тупика и начать диалог. Одно исследование показывает, что с 1816 по 1960 гг. медиация предпринималась, в среднем, каждые 4,5 месяца при высоко поляризованных международных ситуациях. Действительно, недавние обзоры сотен случаев международной медиации показывают высокую частоту и высокую эффективность процедуры. Интересно, что медиация была более успешной в спорах относительно безопасности, по сравнению со спорами относительно идеологии и независимости.

Как только стороны начинают «занимать позиции», они впадают в инерцию, которая может привести к противостоянию – ситуации, которой в другом случае стороны постарались бы избежать. Юридические правила свидетельства и раскрытия информации обычно разделяют, а не интегрируют обмен информацией. Независимые и технические эксперты по всем аспектам проблемы уходят на второй план и все более отделяются. На сбор информации тратится огромное количество денег, для использования в судебных разбирательствах, на которых адвокаты тратят время, чтобы не дать другим адвокатам узнать то, что знают они!

Подобные сценарии можно наблюдать повсеместно. Аналитики отмечают развитие конфликта по спирали, которое происходит, когда стороны занимают позиции. Часто независимые эксперты отдаляются и отодвигаются на задний план, за политические и юридические аспекты. Рассматривая переговоры по бассейну Дель Плата между Аргентиной, Бразилией, Парагваем, Боливией и Уругваем, Кано описывает, как переговоры, слишком ориентированные на политику, могут отодвинуть технические аспекты на задний план и уменьшить шансы на успех. В конце концов, большинство подписанных соглашений обсуждались старшими специалистами. Обзоры ООН по управлению международными водными ресурсами показывают ту же тенденцию и подчеркивают необходимость сотрудничества между экспертами.

Можно оспорить утверждение, что неудача недавнего Саммита по проблемам лосося на Тихоокеанском северо-западе США частично объясняется прежде всего явно политической окраской встречи. С целью объединения представителей различных интересов были привлечены эксперты по экологической медиации для процедурной поддержки. Операционные агентства, особенно Корпус инженеров, стали центром противоречий. Если бы операционные агентства организовали встречи (при участии политиков) и предложили взять на себя обязательство работать согласно соглашению, если

оно будет достигнуто, результаты, возможно, были бы другими. Такой подход недавно успешно использовался при медиации спора по плотине Трумена на Миссури.

Фактически экспертные группы или комиссии часто создавались в области управления водными ресурсами. Например, существуют Технические комитеты по Нилу, Евфрату, Инду и другим рекам. Технические комитеты являлись самым важным компонентом в работе Международной совместной комиссии и Комиссии международных приграничных водных ресурсов, а также различных бассейновых комиссий в США и Канаде.

Организация банков воды в Калифорнии и позднее в Техасе может быть отмечена как организационная медиация или фасилитация, объединенная с рыночными подходами. Государственное учреждение-медиатор покупает воду у сельского хозяйства по твердой цене и продает ее другим пользователям, которые предлагают большую стоимость. Как учреждение-медиатор банк может прогнозировать и управлять воздействием третьих сторон и прогнозировать обманные действия со стоимостью сделок, по-прежнему полагаясь на рынок.

Новое программное обеспечение создает интересные комбинации технических исследований и фасилитации. Программное обеспечение, которое позволяет техническому и нетехническому персоналу совместно создавать модели в режиме реального времени, теперь используется в США для планирования непредвиденных засух. Эти модели недороги и позволяют избежать часто ненужных расходов на поддержку огромных моделей, которыми могут управлять только один или два человека и которые часто только незначительно участвуют в принятии решений. Они создают ощущение причастности к используемому алгоритму, с целью выработки и тестирования альтернатив.

Анализ процессов урегулирования международных экологических конфликтов, выполненный недавно в Норвегии, показывает, что «большинство юридических инструментов, касающихся окружающей среды, испытывает недостаток официальных обязательных механизмов урегулирования споров».

Однако данная ситуация может измениться. Статья 33 недавней Конвенции, разработанной Комиссией международного права (ILC), рассматривает вопросы урегулирования споров. В ней поощряется создание комиссий по расследованию, включающих одного члена от каждого вовлеченного государства и одного члена, не являющегося подданным вовлеченных государств. Данная система напоминает успешную модель создания советов рассмотрения споров, используемую для проектов строительства в США. Она также определяет процесс управления спорами: сначала расследование, затем улаживание разногласий, медиация и, наконец, арбитраж и судебное решение.

Поиск сотрудничества по вопросам водных ресурсов на Ближнем Востоке включал различные подходы. Осуществляемый сейчас мирный процесс включает как традиционные двусторонние переговоры, так и многосторонние переговоры по техническим вопросам, включая проблему водных ресурсов. Цель многосторонних встреч состоит в том, чтобы помочь специалистам исследовать идеи и проводить двусторонние встречи.

Джонстонские переговоры можно рассматривать как усилия по медиации третьей стороной посредством технической экспертизы и ресурсов. Даже во время самых сложных периодов продолжались неофициальные «разговоры за пикником». Современные многосторонние встречи используют разнообразные методы создания отношений и мер процедурной помощи. Учебные поездки, совместные информационные семинары и научные исследования, осуществляемые при участии различных доноров и финансовых организаций, значительно расширили диалог. Данные тенденции сопровождались многочисленными вторичными диалогами и научным общением. Они пре-

доставляют арену для расширенных переговоров, а также возможность поддержания мирного процесса.

Однако в конечном счете стало играть огромную роль стимулирование. В бассейне Инда вероятность войны достаточно реальна для того, чтобы мотивировать использование медиации. Хотя некоторые утверждают, что Ближний Восток – это особый случай, не все случаи настолько драматичны. Однако понимание пренебрегаемых преимуществ развития и ущербов (например, экологических) из-за отсутствия соглашений может стать необходимым стимулом. Такая ситуация ясно отражается на возросшем количестве попыток достичь многоцелевого водного соглашения.

Тролладен отмечает, что для предотвращения конфликтов будут играть все более и более важную роль банки развития и финансовые учреждения. Доступ к капиталу потребует исследований со стороны международных финансовых организаций, которые предоставят важную информацию о трансграничных экологических и эксплуатационных последствиях проектов. Это особенно важно для рек и водных ресурсов. Раннее участие заинтересованных сторон и национальных, и международных, станет необходимым для разработки осуществимых планов.

Недавний межотраслевой диалог и трехсторонний процесс соглашения в Калифорнии является одной из наиболее ярких иллюстраций стремления к участию, сотрудничеству и предотвращению дальнейшего противостояния по вопросам распределения водных ресурсов. В конечном счете, вопрос состоит в перераспределении воды между различными видами использования для окружающей среды, сельского хозяйства и муниципального водоснабжения.

Даже при наличии сложной системы прав на воду, законов, технической экспертизы и общественных заинтересованных групп, развитие водного хозяйства в Калифорнии находилось в тупике. Войны, суды и позиционные переговоры доказали свою неэффективность. Недавняя засуха усугубила безвыходную ситуацию и не позволила достичь соглашения. Был создан трехсторонний диалог для изучения альтернатив водного будущего и развития структуры на основе консенсуса для будущего развития. Данная структура непосредственно стимулирует переговоры на основе интересов, ведущие к принятию общих решений.

Подобные модели разрабатываются по реке Миссури и других регионах США, таких как Джорджия, Флорида и Алабама. Медиация недавно официально использовалась для достижения соглашения по плотине Трумена на Миссури. Плотина Трумена вызывала противоречия с начала ее функционирования в 1981 г. Интересы гидроэнергетики требовали увеличения выработки энергии и противоречили экологическим интересам, направленным на охрану рыб и другой живой природы, а также интересам землевладельцев, которые стремились уменьшить последствия колебаний стока ниже по течению. Корпус инженеров, ответственный за реализацию проекта, подвергся бы нападкам независимо от выбранного подхода. Поэтому был начат процесс медиации, в котором приняли участие представители всех заинтересованных сторон, включая должностных лиц высшего политического уровня. Опять по одной части инициативы возникла безвыходная ситуация. По другой части была определена возможность проектирования и достижения соглашения. Медиатор организовал переговоры на основе интересов, в результате которых было достигнуто соглашение, которое до начала процесса не предлагалось ни одной стороной. Решение включило строительство новых гидроэнергетических сооружений и сохранение внутрируслового потенциала.

Доноры и финансовые организации использовали различные процедуры. Например, Всемирный банк в начале 1990-х гг. сформировал свой первый Экспертный совет в рамках OD 7.50 с целью исследования международного аспекта проекта строительства плотины, в который были вовлечены Сомали и Эфиопия. Ни одна из стран не

выражала процедурное или психологическое удовлетворение процессом, что часто происходит при использовании некоторых процедур. Однако по реке Комати между Свазилендом и ЮАР, и на реке Оранж между Лесото и ЮАР, банк исполнял скорее консультативную роль, подобную процедурам улаживания разногласий и созданию групп. Используя финансирование UNDP, банк помогал Свазиленду в подготовке его планов. В результате процесса были выработаны два проекта соглашений, которые сейчас проходят ратификацию. Можно было бы создать технический консультативный совет и достичь другой договоренности, предусматривающей разделение затрат по двум проектам. По Соглашению о предгорных водных ресурсах Лесото, был достигнут консенсус между ЮАР и Лесото о создании двух национальных управлений и постоянной Совместной технической комиссии с целью разработки и реализации многоцелевых водных проектов. Хотя стороны договорились об определении выгод, отсутствие гидрологических данных сделало трудным достижение соглашения о ежегодной разработке проектов. Таким образом, было достигнуто условное соглашение. Стороны согласились о том, сбор каких данных будет осуществляться, кто будет собирать данные, как будут регулироваться споры по данным и как будет рассчитываться прибыль от реализации проекта.

Независимая помощь и арбитраж третьей стороны, вероятно, наиболее близки традиционной роли и имиджу многих доноров и финансовых организаций. В конце концов, будучи кредиторами, они должны выполнить оценку по некоторым критериям. Кроме того, такие учреждения, как Всемирный банк, являются центрами экспертизы. Однако, как показывают примеры рек Комати и Оранж, вполне вероятно, что понадобятся дополнительные методы. Распределение водных ресурсов, по-видимому, требует использования технологий фасилитации и медиации, и вопрос состоит в том - как и кто будет этим заниматься.

Роль (и имидж) независимых экспертов находятся в противоречии с потенциальной ролью доноров и кредиторов. Многосторонний/многоцелевой подход фасилитации указывает, что достижение соглашения в определенной точке становится более важным, чем материальные условия соглашения. Не обязательно отказываться от всех понятий объективности для выполнения данной функции. Однако функционируя таким образом, кредиторы и доноры должны стать менее детерминированными. Им необходимо принять процесс и возможность принятия соглашений, которых они не смогли бы достигнуть традиционными методами, до тех пор, пока соглашение находится в пределах некоторых широко определенных профессиональных границ. Возникает вопрос - каким образом будут определены данные границы? Как правило, профессиональные инженеры, юристы, экономисты и другие специалисты начинают с узкого определения границ, но при неопределенности, характерной для управления водными ресурсами, в конечном счете признают, что границы обычно гораздо более широки и менее определены, чем предполагалось первоначально. Сфера водных ресурсов традиционно не подчинялась определению границ вероятности путем уравнений VCR и спроектированного накопления выгод.

Готовность к большей гибкости и принятию соглашений, разработанных сторонами, может быть достаточной для легитимизации роли процедурной помощи. Она может даже стимулировать последующую независимую помощь в соответствии с требованиями сторон.

Даже если доноры и кредиторы приняли гибкость, упомянутую выше, там, где ситуация этого требовала, вступают ли их цели развития (или интересы) в конфликт с их способностью играть роль катализатора или осуществлять фасилитацию и медиацию? Теория процесса основана не на идеи объективности, свободной от ценностей, а

скорее на социальном/психологическом понимании ролей, а также различении процесса и содержания.

Причина, по которой процедурная поддержка может быть эффективной, состоит в том, что она позволяет сторонам заниматься содержанием без одновременного процедурного позиционирования. Значение процедурной поддержки состоит в помощи сторонам в достижении соглашений. Если же доноры и кредиторы являются сторонниками конкретного соглашения или альтернативных проектных модификаций, они не смогут эффективно оказывать процедурную помощь.

Если же они понимают, что соглашения необходимы и открыты для различных альтернативных подходов, включая вариант запрещения проекта, они могут оказывать процедурную поддержку. Действительно, в бассейне Инда, как только Всемирный банк перестал настаивать на варианте, который он разработал по просьбе сторон и перешел к фасилитации в разработке совместных вариантов между сторонами, его роль стала более эффективной.

Тот факт, что Всемирный банк имел финансовые ресурсы и возможность выработки ресурсов, был очень важен для его участия. Рассматривая серьезные международные конфликты, Зартман и другие делают тот же самый вывод: эффективная медиация в международных отношениях во многом зависит от способности управлять ресурсами. Другие примеры управления международными водными ресурсами подтверждают этот вывод. Например, средства UNEP использовались как стимулы для сопротивляющихся стран к участию в разработке средиземноморского Плана действий и поддержке создания рабочей группы экспертов для разработки Плана действий Замбези (ZACPLAN). Ватикан использовал свои ресурсы для поддержки соглашения по каналу Бигл. Итальянцы, через «ITALCONSULT», использовали ресурсы для исследования рисков для не ограниченных условиями национальных проектов (или BATNAS) в странах бассейна реки Нигер, что обеспечило общие рекомендации и независимое обоснование последующих соглашений. По проекту Нам Нгум финансирование ООН и других доноров обеспечило разработку технико-экономического обоснования и мобилизовало субсидирование строительства между враждующими странами бассейна на основе взаимовыгодных усилий.

D. Сотрудничество: управление спорами и усиление организационного потенциала в сфере водных ресурсов

Дискуссии вокруг создания водохозяйственных организаций могут быть охарактеризованы как диалектическое противоречие между двумя философскими теориями; первая из них – аналитическая модель обоснования, часто называемая теорией планирования, вторая – утилитарная или свободная рыночная модель, часто рассматриваемая с точки зрения приватизации. Каждая из этих теорий подразумевает различное видение того, как должны измениться водохозяйственные организации.

Рациональное аналитическое обоснование начинается с некоторого целостного понимания ресурса и критериев его использования, которым необходимо руководствоваться при последующих действиях. Эта теория можно быть использована при помощи инженерной модели МОР, теории целостных экологических систем или других региональных моделей, многие из которых противоречат друг другу. Данная теория обычно приводит к высокой степени явного или сознательного проектирования. Рыночная теория рассматривает организационные меры как возникающие из непосредственного взаимодействия заинтересованных сторон, которые соответствуют в некоторой степени Pareto-допустимости. Данная теория ведет к использованию подхода менее сознательного проектирования и большей автономии. Аналитическое обоснование подчеркивает

концепции дефицита воды и общественного участия в процессах принятия технических решений. Рынок подчеркнет индивидуальную свободу и общественное участие через куплю и продажу на рынках.

Формирование совместных трансграничных организаций и водохозяйственных учреждений почти всегда осуществляется в более широком социальном контексте и в свете предыдущих соглашений о водodelении. Процесс, используемый ранее для решения проблем перераспределения, редко соответствовал национальным моделям аналитического и рационального выбора. Водохозяйственное планирование содержит столько же гибкости и управления неопределенностью, сколько и распознающих детерминированных тенденций. Поэтому наш опыт расположен между этими крайностями.

В США многочисленные президентские комиссии неудачно пытались разработать водную политику. В течение 1970-х гг. была разработана сложная организационная и аналитическая процедура, от которой отказались сразу же после начала ее выполнения. В большой степени эта структура основывалась на бассейнах рек и поддерживалась рациональными аналитическими понятиями. Она поощряла межотраслевое планирование высшего уровня и уровней автономного функционирования. Минимальное аналитическое восстановление отношений между инженерами, социологами и экологами было достигнуто в виде двух целей планирования и четырех отчетов.

В 1980-х гг. в США произошел переход к рыночной теории. Национальное экономическое развитие снова было определено главной целью, причем окружающая среда рассматривается как ограничивающий фактор, обычно управляемый регулирующей политикой. Появились новые партнерства между частным и общественным секторами на основе разделения расходов. Были сделаны попытки использовать более реалистическую оценку - ближе к маргинальной стоимости - через различные водные рыночные механизмы.

В Европе Великобритания переходит от модели общественного бассейнового планирования к большей приватизации. Хотя речные бассейны имели меньший размер и использовались для меньшего количества целей, здесь также имеется система национального регулирующего контроля. Начиная с 1970-х гг., во Франции использовалась система, расположенная где-то посередине между этими двумя крайностями. Крупные бассейны имеют комитеты, состоящие из представителей промышленности, экологических организаций и широкой общественности. Эти комитеты, которые формально представляют пользователей и финансируются за счет штрафов за загрязнение, устанавливают приоритеты для пользователей в течение последних 20-25 лет.

В ЕС, как и в Соединенных Штатах, начался переход от одноцелевого к многоцелевому функционированию бассейновых организаций, например, в бассейне Дуная и Рейна. Однако центральным компонентом здесь является скорее планирование и координация, и только потом – водodelение.

Поскольку водные специалисты начали воспринимать водные ресурсы в свете экономического развития, взаимозависимости, устойчивости и роста населения, водохозяйственная ситуация заставляет нас перейти от левой части последовательности действий к ее правой части. С другой стороны, юридическая и политическая ситуация обычно сопротивляется такому региональному устройству, зависящему от условий природного ресурса.

Достаточно трудно добиться большей интеграции и движения в направлении, которое Уотербери называет унилатерализмом в сфере трансграничных водных ресурсов. Однако наши знания о водных ресурсах и ощущение постоянно увеличивающихся требований на воду продолжают подталкивать нас к видению новых способов и средств всестороннего анализа и действий для лучшей интеграции видов водопользования и

различных ведомств. Поскольку мы начинаем достигать пределов использования, гибкость наших организаций в ответ на колебания водообеспеченности становится очень важной. Эта гибкость больше всего необходима для обеспечения дискуссий между лицами, занимающимися поиском политических компромиссов. Нице также указывает, что гибкость имела большое значение при переговорах о международных экологических режимах.

Е. Сотрудничество: некоторые примеры

1. Североамериканский опыт

США в некоторой степени использовали все возможные подходы. В США существуют две основные системы прав на воду: прибрежные права на востоке и права предшествующего использования на западе. Определение прав племен коренных американцев и их интеграция в эти системы становится все более важным. Особая система существует на юго-западе, представляющая собой одну из нескольких гибридных систем. Она была унаследована от испанцев, которые, в свою очередь, переняли ее у арабов. В США вода находится в рамках суверенитета штата. Однако существуют определенные федеральные интересы, которые влияют на распределение и использование воды. Фактически, одно из самых ранних судебных решений США, подтверждающих власть федерального правительства в регулировании торговли, касалось водного судоходства. Кроме торговли между штатами, федеральный контроль над водными ресурсами был установлен в различных сферах, таких как чрезвычайные ситуации, контроль паводков, ирригация, здравоохранение, экология, рыболовство и живая природа и ряд других. По многим из этих сфер были созданы организации в виде многочисленных федеральных агентств, координация деятельности которых представляет собой довольно сложную задачу.

Сложные формулы распределения финансирования развития водных ресурсов между федеральным правительством и штатами были разработаны для различных проектных целей и видов водопользования, таких как контроль паводков, судоходство, рекреация, водоснабжение для ирригации и технического обслуживания и эксплуатации, гидроэнергетика и т. д. Действительно, споры вокруг этих формул составляют одну из основных тем переговоров о водном сотрудничестве. В течение 1980-х гг. наблюдалась тенденция по снижению роли федерального правительства и увеличения роли штатов и частного сектора в развитии водных ресурсов. Развитие водного хозяйства было сокращено, акцент был перенесен на управление существующими сооружениями и проектами. Регулирующая роль федерального правительства, особенно в области управления окружающей средой, во многом стала центральным элементом регионального совместного планирования. Однако многие наблюдатели сейчас снова указывают на необходимость согласованного развития водного хозяйства. В течение XX столетия были осуществлены попытки использования семи типов мер, включая договора между штатами; договора между штатами и федеральным центром; межведомственные комитеты; специальные координационные комитеты; бассейновые комиссии; специальные районы внутри штатов; комплексные полномочия TVA. В начале XX столетия преобладали два подхода - договора между штатами (параллельно соглашениям между штатами) и состязательные судебные процессы. Недостатком данных соглашений было допущение о том, что вододеление может и должно быть постоянным. Однако по мере перемещения населения, роста требований коренных американцев, появления новых видов водопользования (особенно внутриусловых), вододеление по договорам оказалось слишком негибким для управления. Оно не позволяет выгодно использовать коле-

бания гидрологической системы. Общей проблемой данных договоров было воздействие деятельности в верховьях (и будущих планов такого развития) на пропорциональное распределение воды для низовьев.

В 1980-х гг. в США произошел переход к рыночной теории. Национальное экономическое развитие снова было определено главной целью, причем окружающая среда рассматривается как ограничивающий фактор, обычно управляемый регулирующей политикой. Появились новые партнерства между частным и общественным секторами на основе разделения расходов. Были сделаны попытки использовать более реалистическую оценку - ближе к маргинальной стоимости - через различные водные рыночные механизмы. В то же время возросла важность восстановления окружающей среды и управления водно-болотными угодьями.

С началом 1990-х гг. необходимость новых видов сотрудничества между штатами - и во влажных, и в аридных регионах - возрастает. Использование исключительно судебных процессов оказалось слишком дорогим и негибким методом, ведущим к большой трате времени, который заключен в рамки прецедентов и не способен реалистично отвечать новым потребностям. Действительно, даже Верховный суд США отметил важность выполнения планирования для будущих видов водопользования и обмена информацией как важного условия принятия судебного решения. По-видимому, в США наступает новая эра нововведений, направленных на изменение старых организаций в соответствии с реальной ситуацией.

Примеры различных бассейнов и регионов, такие как «водные войны между Джорджией, Алабамой и Флоридой», показывают начало использования новых методов ведения переговоров, таких как фасилитация и медиация. В результате засухи штаты бассейна Миссури ищут новые формы координации, включающие восстановление речных комиссий. Другие регионы, такие как юго-запад и Калифорния, движутся к созданию водных банков, маркетингу и новым формам ценообразования. Некоторые из этих примеров будут рассмотрены ниже.

2. Три конкретных примера в США

Кризисы, такие как засухи, ускоряют деятельность и во влажных, и в аридных регионах. Давайте рассмотрим региональные совместные меры, предпринятые в бассейнах рек Потомак, Делавэр и Колорадо, а также их организационное устройство.

В начале 1920-х гг. засуха в бассейне Делавэра привела к возникновению конфликтов из-за водodelения. Штаты первоначально пытались разрешать данные конфликты через суд. Однако судебная процедура была слишком негибкой и технически неприемлемой. Штаты начали понимать, что усиление технического потенциала, включающее сбор, обмен и анализ информации, является необходимым для гидрологической системы, что позволит обеспечить взаимовыгодную среду для переговоров.

Засуха в 1940-х гг. увеличила роль судебной системы, в которой были установлены принципы справедливости, однако она все не была приемлемой для управления во время засух. Это привело к созданию в 1960-х гг. Бассейновой комиссии Делавэра (DRBC), которая стала децентрализованной организацией для проведения переговоров. Она также позволила штатам использовать экспертизу нового технического персонала Комиссии. Во время следующей засухи опыт ведения переговоров в рамках структуры DRBC и принципов справедливости увеличил легитимность этого технического персонала. В результате качество планов на случай непредвиденных обстоятельств улучшилось, а в начале 1980-х гг. были подписаны соглашения доброй воли между штатами.

Подобно бассейну реки Делавэр, семь штатов бассейна реки Колорадо также попытались использовать процесс заключения договоров между штатами. Начиная с ба-

зисного водodelения в 1920-х гг., были разработаны федеральные законодательные акты и законы штатов, договора между штатами, судебные решения и декреты, международные соглашения, операционные критерии и административные решения, образовав так называемое «речное право». С 1920-х и до начала 1980-х гг. федеральное правительство действовало как катализатор заключения соглашений по бассейну Колорадо. Оно установило зависимость фондов развития от соглашений о водodelении. С 1970-х гг. началась новая эра, во время которой большое значение стало отводиться структурным решениям, а также разумному использованию и охране водных ресурсов. Отсутствие некоторого организационного форума, подобного DRBC, привело к повышению внимания к межгосударственному маркетингу. Однако данная ситуация также чревата проблемами, одна из которых состоит в обеспокоенности штатов верховьев о том, что соглашение о водodelении может поставить под сомнение их долю воды. В бассейне отсутствует эквивалент DRBC, выполняющего информирующую роль.

Межгосударственная комиссия бассейна реки Потомак (ICPRB) также была создана в результате возникновения необходимости планирования непредвиденных засух. В течение длительного периода предлагалось строительство многочисленных плотин. Однако была построена только одна крупная плотина. Остаток имеющейся воды предоставляется через договорные соглашения между штатами и федеральным округом.

ICPRB демонстрирует важность данных и технического анализа для развития сотрудничества. Комиссия не имеет других полномочий, кроме сбора данных и организации обсуждений между штатами бассейна. С помощью профессионального штата и диалоговых компьютерных систем, таких как STELLA, ICPRB смогла создать и укрепить свой технический потенциал. Сейчас Комиссия управляет «в реальном времени» процессом мониторинга реки, который предоставляет ежечасные прогнозные данные о стоке, а также позволяет штатам бассейна обсуждать их ответные меры в зависимости от данных. Один раз в год Комиссия осуществляет моделирование непредвиденных засух по реке. Собирая и анализируя данные, Комиссия стала основной организацией, осуществляющей фасилитацию в заключении гибких соглашений между штатами, причем Комиссия осуществляет данную деятельность не имея особых полномочий, кроме обязанности сбора и распространения информации.

3. Опыт Канады

Канадский Водный совет степных провинций (PWB) представляет собой еще один пример организационного сотрудничества. Совет осуществляет мониторинг стока, контроль качества воды, консультирует в случае возникновения споров, имеет комиссии по расследованию и технические комитеты. Совет был создан Основным соглашением между степными провинциями Канады - Альбертой, Саскачеваном и Манитобой. В контексте данного соглашения о водodelении были заключены двусторонние соглашения между провинциями. Каждая провинция управляет своими собственными водными ресурсами в рамках своей юрисдикции. PWB контролирует сток на границах.

Из деятельности PWB можно извлечь некоторые важные уроки. Совет функционирует на основе консенсуса. Он обеспечивает сильную и компетентную поддержку. Совет характеризуется гибкостью и его правила могут быть пересмотрены. Требования определены в границах провинций, начиная с основного соглашения о водodelении и заканчивая двусторонними соглашениями. Определены механизмы урегулирования споров. Совет способствует развитию обмена информацией. Многие из этих уроков учтены в деятельности DRB, ICPRB, IJC и IBWC. Подобный процесс происходит сейчас на реке Макензи.

4. Другие международные примеры

С 1977 г. в бассейне Ганга был создан Совместный речной комитет. Наряду с другими обязанностями, Комитет занимается урегулированием споров. Его основное внимание направлено на функционирование Совместных экспертных комитетов. Данные комитеты состоят из равного количества представителей Индии и Бангладеш. В отличие от других экспертных комиссий, таких как комиссии, предложенные в проекте ПЛА, эти комитеты не включают представителей нейтральной стороны из другой страны.

Комиссия реки Меконг, также расположенная в Азии, примерно в то же самое время, что и Комиссия Инда, продолжала свою работу даже в периоды конфликтов. Подобно многим другим бассейновым организациям, Комиссия сначала функционировала как постоянный консультативный совет профессиональных инженеров. Около 25 % ее расходов (44 млн. долл. США внутреннего финансирования и 800 млн. долл. США привлекаемых инвестиций) приходится на сбор данных и разработку ТЭО. Достижения Комиссии включают двенадцать проектов, обеспечивающих 210 МВт энергии и дополнительного орошения 200 тыс. га земель, защиту от паводков, машинную ирригацию, сельскохозяйственные исследования и службы распространения знаний и опыта, рыболовство и речное судоходство. Однако, как отмечает Кирмани, между странами региона отсутствует чувство причастности к деятельности комиссии. Ее функционирование слишком сильно зависит от иностранных экспертов и внешней поддержки.

В Южной Америке в бассейне Ла-Платы был создан Координирующий межправительственный комитет (СИС), который помогал в подготовке соглашения о бассейне Ла-Платы. Данная структура может рассматриваться как расположенная в центре последовательности действий. СИС подотчетен конференции Министров иностранных дел. Были созданы многочисленные двусторонние объекты и технические комиссии для исследования, проектирования, строительства и эксплуатации различных водохозяйственных сооружений в бассейне. На практике же данная организационная структура функционировала недостаточно хорошо.

Как отмечает Фредериксен и другие, существует мало сомнений в том, что соглашение, заключенное более 40 лет назад по р. Инд, было очень важным для обеспечения региональной безопасности и последующего экономического развития Пакистана и Индии. После отделения Пакистан стал государством низовьев. Внутренняя проблема превратилась в международную проблему трансграничных водных ресурсов. То же самое произошло в 1990-х гг. в бассейне Аральского моря в Центральной Азии. Распределение водных ресурсов рек Инд, Джелум, Чинаб, Рави, Беас и Сатледж в Пенджабе и Синде стало основной причиной напряженных отношений между Индией и Пакистаном. Очень вероятно, что данная ситуация привела бы к крупному конфликту. Соглашение и процесс переговоров предотвратили конфликт. Соглашение соблюдалось даже во время периодов конфликтов между Пакистаном и Индией. Выводы, сделанные на основе этого конфликта, имеют большое значение для управления конфликтами из-за трансграничных водных ресурсов.

При поддержке третьих сторон, Индия и Пакистан перешли от позиционных переговоров к переговорам, основанным на интересах. Первоначально Пакистан потребовал арбитража, а Индия отказалась от этого и настаивала на специальном суде. Обе стороны использовали классические подходы позиционных переговоров.

Вместо этого, по предложению Дэвида Лилиентала из TVA, был начат процесс с медиацией Всемирного банка. Первоначально идея состояла в том, чтобы при помощи технических исследований определить оптимальное использование и стимулировать совместное функционирование рек. После долгого пребывания в тупике ситуация сме-

нилась разработкой творческих решений о распределении воды по предложению банка, выдвинутого в ответ на запрос сторон. Хотя оптимальное техническое решение и не смогло взять вверх, были начаты переговоры на основе общей технической и инженерной стоимости интегрированной оценки. Творческие варианты, которые увеличили сферу вопроса, были разработаны в результате взаимодействия данной экспертизы и действительно начались обсуждения о распределении выгод, а не только о распределении водных ресурсов.

Всемирный Банк в качестве третьей стороны предоставил ресурсы и возможность производства ресурсов. Также была предоставлена экспертиза и в области развития водных ресурсов. Таким образом, переговоры перешли от позиционного арбитража к совместному решению проблем при медиации третьей стороны, и обратно к точке пересечения медиации и арбитража. Принятое решение состояло в том, чтобы распределить восточные и западные водные ресурсы, установить переходный период, во время которого могли быть построены связующие каналы, предоставить Индии средства для строительства и выработки международного капитала для последующего финансирования других компонентов проекта, включая строительство водохранилища для Пакистана. Кроме финансовых ресурсов, усилия Всемирного банка были продолжены, поскольку можно было увеличить количество доступной воды.

Часть V: Заключение

Исторически вода чаще играла роль средства создания сообществ, а не причины войны. Психологическая, символическая, экономическая и функциональная роль воды в деятельности человека является общей для всех культур. Вода доказала свою способность объединения сторон даже в ситуациях, в которых стороны не желают разговаривать друг с другом. Вода предлагает мощное средство решения проблем, имеющих огромное значение для жизнедеятельности человека.

В настоящее время расходы на ответные меры, такие как деятельность «голубых касок» и гуманитарная помощь, растут намного быстрее, чем расходы на предотвращение или снижение частоты и интенсивности возникновения чрезвычайных ситуаций. Например, бюджет UNDP и Организации гуманитарной помощи ООН сейчас почти одинаков. Этот дисбаланс между превентивными и реактивными действиями настолько важен, что многие в настоящее время призывают к созданию «культуры предотвращения». Даже военные организации начинают понимать этот дисбаланс. Например, лица, разрабатывающие политики, теперь говорят о предупредительной защите и использовании военных ресурсов для укрепления наций. Многие традиционные дипломатические департаменты теперь переходят к превентивной дипломатии.

Инвестиции в разработку водной политики являются инвестициями в предотвращение и сокращение чрезвычайных ситуаций и конфликтов. Многие исследователи отмечают, что инвестиции в управление водными ресурсами могут рассматриваться как политика экономического страхования и способствовать фактическому уменьшению средств, требуемых для устранения последствий конфликтов. Они могут способствовать прекращению потока беженцев; снизить частоту и интенсивность чрезвычайных гидрологических бедствий, а также человеческие и социальные затраты в результате этих событий; снизить возможность и желание извлекать политические выгоды из чрезвычайных ситуаций.

Межведомственные и межотраслевые проблемы станут играть более важную роль в развитии в целом, и в водных инвестициях в частности, особенно по сложным многоцелевым проектам. Опыт показывает, что ключ к успешным многоцелевым проектам состоит в ранней разработке творческих альтернатив и развитии чувства прича-

стности среди заинтересованных сторон и к альтернативам, и к процессу, в рамках которого данные альтернативы были разработаны. Данные аспекты имеют даже большее значение, чем исследование воздействия на окружающую среду. Они означают интеграцию этих проблем еще на стадии их формулирования, как по общественным, так и по частным проектам.

Исследовав примеры международных переговоров по экологическим вопросам, Оран Янг, видный исследователь деятельности международных организаций, отмечает, что создание международных режимов управления природными ресурсами требует сознательных усилий, выходящих за рамки непосредственного вмешательства. Он утверждает, что «организационное проектирование проявляется как процесс регулирования сложных переговоров для достижения последовательных и социально предпочтительных результатов». Наиболее важные выводы из успешных примеров включают создание возможностей, которые часто имеют внешний характер по отношению к процессу переговоров, выход за рамки традиционных дистрибутивных (позиционных) переговоров в направлении интегрированных переговоров, мобилизация руководства, упрощение процесса реализации. Данный анализ и выводы из практического опыта, описанного выше, являются основными положениями переговоров при участии посредников и управлении конфликтами.

Наши знания о водных ресурсах продолжают подталкивать нас к видению новых способов и средств всестороннего анализа и действий для лучшей интеграции видов водопользования и различных ведомств. Некоторые из ключевых задач включают выявление и переговоры о взаимных интересах и поиски путей расширения сферы рассматриваемых вопросов, а также интеграцию управления ресурсами вне политических границ. Поскольку мы начинаем достигать пределов использования природных водных ресурсов, гибкость наших организаций в ответ на колебания водообеспеченности становится очень важной. Эта гибкость больше всего необходима для обеспечения дискуссий между лицами, занимающимися поиском политических компромиссов. Действительно, гибкость имела большое значение для успеха переговоров о заключении международных экологических соглашений.

Профессиональное водное сообщество уже давно говорит о том, что суть вопроса хорошего управления водными ресурсами состоит в бассейновом управлении. Сюда относится техническое увеличение водоснабжения и управление требованиями на воду. На современном языке это означает координацию и интеграцию деятельности в верховьях и низовьях в пределах единой водной экосистемы. Такое управление может способствовать достижению соглашений между странами бассейна. Как отмечают некоторые исследователи, те аспекты, которые, как кажется, создают конфликт, могут помочь в достижении соглашений. Например, колебание водного цикла создает возможность для управления различными объемами в разное время для различных целей, вода может быть перемещена на большие расстояния, географические различия между странами бассейна могут использоваться как преимущества, экономическая ценность воды предоставляет почти неограниченное количество творческих моделей торговли.

Создание совместных организаций и соглашений по трансграничным водным ресурсам занимает время. Часто этот процесс начинается с информационного обмена, затем продолжается разработка соглашений после создания начальных организационных структур. Наличие компетентной технической поддержки может иметь большое значение для развития сотрудничества, а большая гибкость и простота дает лучший шанс для сотрудничества.

Очень часто путь к сотрудничеству начинается с информационного обмена. Однако соглашения о водodelении и совместном использовании не являются абсолютными, они продолжают развиваться после создания начальных совместных организаций.

Данные организации обеспечивают безопасную среду для переговоров. Опыт показывает, что компетентная техническая поддержка может иметь огромное значение для развития сотрудничества и что большая гибкость и простота дают больший шанс для сотрудничества.

Комплексное планирование может обеспечивать «профессионализм, объективность и потенциальную информацию, полезную для выявления участия тех, кто недостаточно вовлечен в разработку более справедливых планов». Однако сущностью бассейнового управления становится процесс и управление переговорами между заинтересованными сторонами.

Один из участников развития водохозяйственных организаций в США предлагает интересную идею. Он отмечает, что в большой степени концепция бассейнового управления возникла на основе национальной аналитической модели, что показывает использование таких слов, как «согласованный» и «комплексный». Хотя эта модель могла бы стать образцом идеального состояния, независимо от того, какую форму она принимает, она не соответствует реальности. Реальное бассейновое управление выходит за рамки единой администрации и рациональных аналитических моделей для диалога и переговоров между заинтересованными сторонами бассейна. Данная ситуация ведет к сотрудничеству и интеграции, а не только к координации. Роджерс отмечает, что «подходы, основанные на теории игр, которая рассматривает ситуации от «чистого» конфликта до «чистого» сотрудничества, ... не привели непосредственно к разработке норм для принятия решений по конфликтам, подобным возникающим в международных речных бассейнах. В результате поле все больше зависело от подходов, ориентированных на процесс».

Опыт урегулирования водных конфликтов различных уровней, внутри или между странами, показывает важность постоянного участия в проектах и переговорах лиц, принимающих решения, а также технических специалистов. В результате вопросы, потенциально важные для достижения соглашения или даже возможности выполнения соглашения, не будут упущены – например, физические параметры, такие как колебания стока во времени и пространстве – что позволит избежать использования завышенных или заниженных базисных линий, объемов грунтовых вод, качества воды и других экологических аспектов, а также понять функционирование природной системы и искусственных систем, технических достижений, экономических параметров, политических параметров, механизмов реализации и др.

Многие исследователи отмечают, что для урегулирования конфликтов требуется политическая воля, которая была проявлена в бассейнах Замбези, Меконга и Инда. Другие заявляют, что ничего не может произойти без основного политического соглашения о сложных конфликтах. Однако существуют признаки того, что вода может способствовать развитию диалога, и часто это происходит в ситуации, когда никакого другого диалога не существует, как, например, на Ближнем Востоке или Кипре. Вода может укреплять доверие и объединять стороны. Она может стать средством исправления образа другой стороны как агрессора и источника зла. Несмотря на то, что вода редко может привести к урегулированию более широких аспектов споров, вода часто предоставляет наиболее существенные и легитимные возможности для обсуждений.

Библиография

- Adams, R. McCormick The Evolution of Urban Society, quoted in James, 1974.
Bennett, in James, 1974.
Butts, Kent Hughes "The Strategic Importance of Water," Parameters, US Army War College Quarterly, Spring 1997.

- Clare, Robin *Water: The International Crisis*, Earth Scan Ltd., London 1991, p. 21
- Engelman, Roy and LeRoy, Pamela "Sustaining Water: Population and the Future of Renewable Water Supplies," Population Action International, 1997.
- Expert Consultant Report (draft), "Integrated Water Resources Management (IWRM)," at the Special Global Water Partnership (GWP) TAC Meeting, Copenhagen, GWP Secretariat, Stockholm, Sweden, p. 7
- Frederiksen, Herald D. "Notes on World Water Resources Conditions and Some Critical International Problems," The Millennium Group, High Level Group on International Water Management in the 21st Century, 18-20 December, 1997.
- Ggyuk, Imre "Resources and the Dynamics of Cultures," *Water International*, March 1977.
- Glick, Thomas F. *Irrigation and Society in Medieval Valencia*, The Belknap Press, Cambridge, Mass., 1970.
- Gurr, Ted Robinson *Why Men Rebel*, Princeton, Princeton University Press, 1970
- Hillel, Daniel *The Rivers of Eden*, New York, Oxford University press, 1994.
- International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR), *Water: Too Little: Too Much ... Leading Cause of Natural Disasters, Building a Culture of Prevention*, 1997, World Disaster Reduction Campaign, UN Department of Humanitarian Affairs, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland, 1997.
- J. Egbert Rrins, A.A. Rotterda.
- Kolars, John "On Sharing Water Technology," in *U.S. Water News*, February, 1992, p.7
- Lees, Susan H. "Hydraulic Development as a process of Response," *Human Ecology*, November, 1973, Vol. 2.
- Linnerooth-Bayer, Joanne "Negotiated River Basin Management: Implementing the Danube Declaration," in Vachlos. et. Al, *The Management of International River Basin Conflicts*, IASA, Laxemborg, Austria, September, 1986.
- McCaffrey, Stephen C. "Strategic Issues Concerning Трансграничн Water Resources," Ad Hoc Group on Strategic Issues Concerning Трансграничн Waters, United Nations, New York, New York, 14-15 May 1996
- McDonald, John W., Jr. and Diane B. Bendahmane, eds., *Conflict Resolution: Track Two Diplomacy*, Center for the Study of foreign Affairs, Foreign Service Institute of the US Department of State, Washington D.C., May 1987.
- McNeely, Jeffrey A. "Armed Conflict and Humanitarian Concerns: How Attention to Environmental Scarcity Can prevent Human Tragedies," paper presented at the ICRC Humanitarian Forum, Wolfsburg Center, 8-10 June, 1997, the IUCN – The World Conservation Union, Gland Switzerland and (quoted in McNeely) Hal Kane, "The Hour of Departure: Forces that Create Refugees and Migrants," *World Watch Paper* 125.
- Montville, Joseph "Integrated Strategies Toward International Security: The Role of Strategic Initiatives," US Army Corps of Engineers, Office of the Chief of Engineers, Washington D.C., 1 January 1993.
- Nagy, Laszlo "Perspectives of Cooperation on international River Basins," *International Symposium on Water for the Future*, Rome, April 6-11, 1997, p.344, in *Water for the Future*, ed. by W.O. Wunderlich and Nakayama, Mikiyasu "Success and Failures of International Organizations Dealing with International Waters," in: *Water Resources Development*, Vol. 13, No. 3, September, 1997.
- Partners International Quarterly," *Partners for Democratic Change*, Bratislava, Slovakia, June 11, 1997
- Postel, Sandra *Last Oasis: Facing Water Scarcity*, W.W. Norton & Co., New York, 1992, Chapter 2. Also note, Postel, Erlich, et. Al., "Human Appropriation of renewable Fresh Water," *Science*, 9 February 1996, volume 271.
- Priscoli, J. Delli "Conflict Resolution, Collaboration and Management in International Water Resource Issues," Working Paper # 6, Alternative Dispute Resolution Series, U.s. Army Corps of Engineers, IWR Working paper 96-ADR-WP6
- Priscoli, J. Delli and Hassan, Fekri, *Water and Civilization*, IHP Program, UNESCO, Paris, 1997
- Rhoda, John C. "Water, the Ultimate Dilemma for Environment and Development," *Eco Decision*, Sept. 1992.
- Rogers, Peter Harvard University, "International River Basis; Pervasive Unidirectional Externalities," Presented at the Conference, *The Economics of Transnational Commons*, University of Seine, Italy, 25-27 April 1991.
- Salem, P. "A Critique of Western Conflict Resolution from a Non-Western Perspective," *Negotiations Journal*, October 1993.
- Trollidalen, Jon Martin "International Environmental Conflict Resolution: The role of the United Nations," University of Oslo, Oslo, 1992.
- UNDP, "Levels of Safe Water and Sanitation Services 1980 and 1990, all Developing Countries," Information Paper, New York, 1990.
- Vlachos, Evan et. al., *The Management of International River Basin Conflicts*, IASA, Laxemborg, Austria, September, 1986.

Waterbolk, H.T. "The Lower Rhine Basin," in *Courses Toward Urban Life*, Braidwood and Willey, and G. Clark, "Ecological Zones and Economic Stages," in *Prehistoric Europe: The Economic Basis*, London, Methuen, 1952, all quoted in James, 1974.

Waterbury, John "Between unilateralism and Comprehensive Accords: Modest Steps Toward Cooperation in International River Basins," *Water Resources Development*, Vol., 13, No. 3, September, 1997.

Wayne, E. Nafziger and Juha Auvinen, "War, Hunger and Flight: The Political Economy of Humanitarian Emergencies," WIDER, Oxford Conference on the Political Economy of Humanitarian Emergencies, Oxford 3-5 July 1997.

Wittfogel, Karl A. "The Hydraulic Civilizations," in *Man's Role in Changing the Face of the Earth*, ed. William L. Thomas, Jr., University of Chicago Press, Chicago, 1955.

Wolf, Aaron T. "Water Wars and Water Reality: Conflict and Cooperation Along International Waterways," Millennium Group, High Level Group on International Water Management in the 21st Century, 18-20 December 1997, Valencia, Spain.

А.Т. Вулф

Проблемы трансграничных водных ресурсов: полученные уроки

*Арон Т. Вулф, Департамент геофизики Университет штата
Орегон, США*

1. Современное состояние проблемы

Воздействие

В исследованиях по вопросам безопасности только недавно стали признавать взаимно дестабилизирующий характер бедности и стабильности. Процесс борьбы с бедностью часто затруднен в регионах, где существует проблема человеческой безопасности. Как следствие этого, размышления о концепции «экологической безопасности» переместились за границы предполагаемых причинных отношений между воздействием человека на окружающую среду и серьезным конфликтом с более широким понятием «человеческой безопасности» - данная концепция рассматривает сложные отношения между окружающей средой и обществом. В пределах этой структуры аспекты, связанные с водными ресурсами – дефицит воды, распределение и качество - были названы факторами, которые наиболее вероятно ведут к интенсификации политического давления и угрожают процессу борьбы с бедностью. Вода не соблюдает политические границы, игнорирует организационную классификацию, не подчиняется юридическим обобщениям. Во всем мире требования на воду растут, уровень грунтовых вод снижается, водные объекты все больше загрязняются, а инфраструктура водоснабжения и очистки воды изнашивается. Хотя до сего времени в мире не происходило войн из-за воды, вполне очевидно, что дефицит чистой пресной воды был связан с бедностью и способствовал усилению политической неустойчивости, что иногда приводило к насилию. Хотя подобные споры происходят и на национальном уровне, проблема человеческой безопасности имеет тонкий и глубокий характер. По мере ухудшения качества воды или снижения ее количества, с течением времени последствия для стабильности в регионе могут быть очень серьезными, особенно в бассейнах, которые пересекают политические границы.

В мире существует 261 бассейн, пересекающий политические границы двух или более стран. Эти бассейны охватывают 45,3 % поверхности Земли, на которой проживает около 40 % населения мира и расположено 80 % мирового речного стока (рис. 1). Эти бассейны обладают некоторыми свойствами, которые делают их управление особенно трудным, наиболее известным из которых является тенденция в региональной политике к регулярному осложнению и без того трудной задачи понимания и управления сложными природными системами. Различия между прибрежными странами - в экономическом развитии, инфраструктурном потенциале или политической ориентации - еще больше осложняют развитие водных ресурсов, организаций и управления. Как следствие - развитие, соглашения и организации постоянно признаются неэффек-

тивными, часто недейственными, а иногда рассматриваются и как новый источник напряженных отношений. Несмотря на напряженные отношения, свойственные международному урегулированию, страны бассейна проявляли огромный творческий потенциал при рассмотрении вопросов регионального развития, часто при помощи превентивной дипломатии и создания «пакета выгод», позволяющих взаимовыгодное и интегрированное распределение общих выгод.

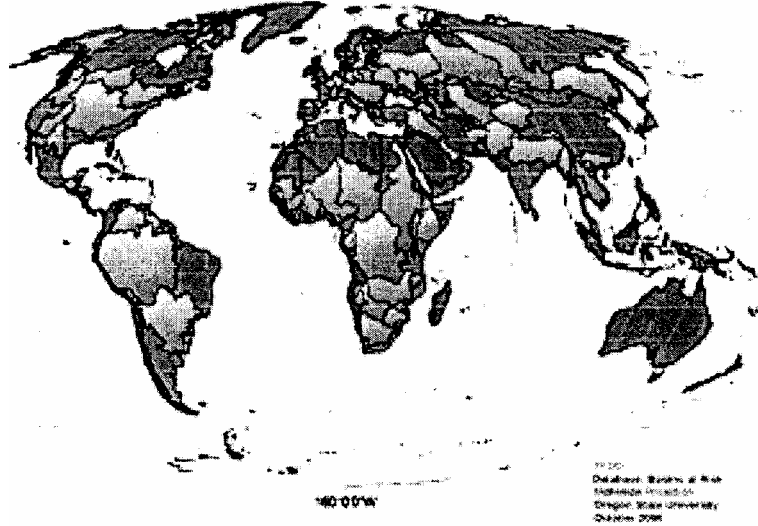


Рис. 1. Карта международных бассейнов

При более близком рассмотрении международных бассейнов появляется чувство масштабности проблем: во-первых, проблема становится все более серьезной. В 1978 г. насчитывалось 214 международных бассейнов; в настоящее время их уже 261. Такое увеличение в значительной степени является результатом «интернационализации» национальных бассейнов из-за политических изменений, таких как развал Советского Союза и Балканских государств, а также доступа к лучшим источникам картографии и технологии.

Еще более поражает распределение национальных территорий между этими бассейнами. Всего 145 стран включают территории, относящиеся к международным бассейнам. 21 страна полностью расположена в пределах международных бассейнов; в 33 странах более 95 % территории относится к международным бассейнам. К ним относятся: Лихтенштейн, Андорра, Венгрия, Бангладеш, Беларусь и Замбия.

Последний способ визуализации проблем, возникающих в сфере международных водных ресурсов - определение количества стран, входящих в каждый международный бассейн. Девятнадцать бассейнов делят пять или более прибрежных стран: бассейн Дуная включает 17 стран; пять бассейнов – рек Конго, Нигер, Нил, Рейн и Замбези – делят 9-11 стран; оставшиеся 13 бассейнов – рек Амазонка, Ганг-Брахмапутра-Мегн, Иордан, Кура-Аракс, Меконг, Тигр-Евфрат, Волга, Ла-Плата, Неман, Висла, озер Чад, Тарим и Аральского моря – делят между собой от пяти до восьми стран.

Состояние проблемы

Дефицит воды в аридных и полуаридных регионах ведет к усилению политического давления, часто называемого «водным напряжением». Вода не соблюдает политические границы, игнорирует организационную классификацию, не подчиняется юридическим обобщениям. Последний юридический документ по международным водным ресурсам – Конвенция 1997 г. о несудоходных видах использования международных водотоков – является очень неясным и часто противоречивым, а международные организации исторически были ограничены в возможности разработки стратегий по урегулированию споров по поводу международных водных ресурсов.

Хотя вопрос *количества* воды был основной проблемой этого столетия, проблема *качества* воды не получала должного внимания, что привело к катастрофическим последствиям:

- более 1 миллиарда человек не имеет доступа к достаточно безопасному водоснабжению;
- почти 3 миллиарда человек не обеспечено удовлетворительными санитарными условиями;
- 5-10 миллионов человек умирают каждый год от болезней, вызванных водой или неудовлетворительными санитарными условиями;
- 20 % орошаемых земель мира имеют высокий уровень засоления, что сказывается на их урожайности.

Итак, вода является важным, незаменимым ресурсом, изменяющимся во времени и пространстве; юридические принципы в отношении данного ресурса являются неопределенными и противоречащими, а по мере роста населения и уровня жизни дефицит воды растет – все это предоставляет неоспоримые аргументы в пользу рассмотрения значения управления водными ресурсами для обеспечения безопасности. Кроме того, вода была причиной политических напряженных отношений между арабскими странами и Израилем; Индией и Бангладеш; США и Мексикой, а также между всеми десятью государствами бассейна Нила. Поэтому не удивляет все более частое использование слов «вода» и «война» в одном контексте.

Однако нужно отметить, что количество случаев международного водного сотрудничества значительно превосходит количество серьезных конфликтов из-за международных водных ресурсов. За последние 50 лет произошло только 37 серьезных споров (в которых имело место насилие); с другой стороны - за этот же период было подписано 157 соглашений. Среди всех связанных с водой событий разного масштаба между странами опять-таки преобладает сотрудничество: 507 конфликтов и 1228 случаев сотрудничества. Насилие из-за воды не выглядит ни стратегически рациональным, ни гидрографически эффективным, ни экономически жизнеспособным. В целом, общие интересы, творческий потенциал людей и организационный потенциал в бассейне, по-видимому, последовательно снижает потенциальную угрозу возникновения конфликтов из-за водных ресурсов. Эти примеры показывают: наиболее ценным качеством международных водных ресурсов является их свойство стимулировать сотрудничество, а возникновение конфликтов может рассматриваться скорее как исключение.

Тем не менее, важно понять, что в истории действительно существуют примеры связанного с водой насилия – однако эти случаи происходили на национальном уровне, обычно между племенами, водопотребляющими отраслями или областями и районами одного государства. Существует множество примеров внутренних водных конфликтов, начиная с насилия и жертв на реке Каувери в Индии и заканчивая калифорнийскими

фермерами, которые взорвали трубопровод, предназначенный для Лос-Анджелеса, а также американской историей конфликтов между аборигенами и европейскими поселенцами. Пустынный штат Аризона в США даже послал свой флот (состоящий из одного парома) и полицию штата, чтобы остановить строительство плотины и водозабора на реке Колорадо в 1934 г. Отсюда, по-видимому, можно сделать вывод, что географический масштаб и интенсивность конфликта обратно пропорциональны.

Хотя подобные споры происходят и на национальном уровне, проблема человеческой безопасности имеет тонкий и глубокий характер. По мере ухудшения качества воды или снижения ее количества, с течением времени последствия для стабильности в регионе могут быть очень серьезными. Исследование взаимоотношений между Индией и Бангладеш показывает, что внутренняя нестабильность в обеих странах может быть вызвана и усилена спорами из-за международных водных ресурсов. В 1960-х гг. Индия построила Фараккскую плотину для отвода части стока Ганга, поступающего в Бангладеш, с целью промывки ила из морского порта Калькутты, расположенного в 160 километрах к югу. Для Бангладеш снижение поступающего из верховьев стока привело к большому количеству неблагоприятных последствий - деградации поверхностных и грунтовых вод, затруднению судоходства, увеличению засоления, деградации рыболовства - и подвергло опасности водоснабжение и здравоохранение. Миграция населения из областей, пострадавших от вышеупомянутых последствий, еще более усугубило проблему. По иронии судьбы, большая часть населения мигрировала в Индию.

Наконец, существует проблема безопасности людей, связанная с болезнями из-за воды. По оценкам, от 5 до 10 миллионов людей умирают каждый год от болезней, связанных с водой или неудовлетворительной санитарией. Более половины населения мира проживает в неудовлетворительных санитарных условиях. 80 % болезней в развивающихся странах связаны с водой. Данная ситуация представляет собой кризис масштаба эпидемии, угроза для безопасности людей очевидна, и она не ограничивается трансграничными водными ресурсами.

Ответные меры

В целом вырисовывается следующая ситуация. Страны международного бассейна сначала осуществляют проекты развития водного хозяйства в одностороннем порядке, используя водные ресурсы в пределах своей территории, пытаясь избежать политических проблем общего ресурса. В определенный момент одна из стран бассейна, обычно обладающая региональным превосходством¹⁰⁴, осуществляет проект, который затрагивает по крайней мере одного из ее соседей. Подобные проекты могут быть направлены на поддержание существующего водопользования при уменьшении водообеспеченности – в качестве примера можно привести планы Египта по строительству высокой плотины на Ниле или водозаборы Индии из Ганга для защиты порта Калькутты – либо на удовлетворение новых потребностей, возникающих в результате введения новой сельскохозяйственной политики, типа проекта GAP в Турции на р. Евфрат. Данный проект, затрагивающий соседние страны, в отсутствие взаимоотношений или организаций, посредством которых можно разрешить противоречие, может стать точкой

¹⁰⁴ «Превосходство» в региональной гидрополитике может определяться положением, при котором страна, расположенная выше по течению, имеет больший контроль над водными ресурсами, чем страна, расположенная ниже по течению; данная власть дополняет военное, политическое и экономическое превосходство. Тем не менее, проект, последствия которого сказываются на соседних государствах, реализуется за счет регионального превосходства, определяемого в традиционном смысле, независимо от положения государства по течению реки.

возникновения конфликта, усиливая напряженные отношения и региональную неустойчивость, для урегулирования которых потребуются годы или даже десятилетия.

Противоестественным и сомнительным является тот факт, что мировое сообщество может позволить водным конфликтам тянуться так долго, как часто происходило – для заключения соглашения по р. Инд потребовалось десять лет переговоров, по Гангу - тридцать, по Иордану - сорок - в то время как качество и количество воды постоянно падает до уровня, опасного для здоровья населения и экосистем. Изучая историю международных водных ресурсов, можно предположить, что страдания и гибель людей, и тем более ущерб для водных экосистем из-за отсутствия соглашения, по-видимому, не обеспечивает достаточных стимулов для сотрудничества. Эта проблема усугубляется по мере усиления спора; редко упоминаются экосистемы в низовьях Нила, низовьях Иордана или рек бассейна Аральского моря - они благополучно забыты в угоду человеческим капризам и упрямству.

Как уже было сказано, вода не соблюдает политических границ, а управление водными ресурсами находится на пределе возможностей всемирных организаций. В настоящее время не существует организаций для управления трансграничными водными ресурсами. Несколько агентств ООН - UNEP, UNDP, UNESCO, WMO, FAO и UNIDO, так же как и Всемирный банк, включают вопросы водных ресурсов в сферу своей деятельности. Недавно все эти агентства совместно выполнили Всестороннюю оценку мировых пресноводных ресурсов (CAFRW). Кроме того, многие всемирные агентства, чья деятельность связана с водными ресурсами, недавно совместно сформировали Глобальное водное партнерство (GWP) с целью координации водохозяйственной политики во всем мире. Недавно созданный Всемирный водный совет называет себя «мозговым центром» мировых проблем водных ресурсов. Однако ни одна из этих организаций не включает механизмы урегулирования трансграничных споров из-за водных ресурсов в рамках сферы своих полномочий, а выполненные инициативы были результатом деятельности нескольких преданных делу лиц из этих организаций.

Обобщенные юридические принципы управления трансграничными водными ресурсами в настоящее время определены в соответствии с Конвенцией о несудоходных видах использования международных водотоков, ратифицированной Генеральной Ассамблеей ООН в 1997 г. Для развития Конвенции потребуется 27 лет, учитывая трудность объединенных юридических и гидрологических проблем. Несмотря на то, что Конвенция содержит много важных принципов, включая обязательство сотрудничества и совместного управления, в ней также много неопределенностей и даже противоречий. До настоящего времени принципы Конвенции и ее предшественников - Хельсинских правил 1966 г. и последующих проектов статей международных юридических органов - явно были признаны только несколькими переговорами или соглашениями о водных ресурсах. Однако Конвенция содержит мало практических положений о вододелинии - центральной проблеме большинства водных конфликтов.

Международное право рассматривает только права и обязанности между странами. Некоторые политические вопросы, например, возможные требования палестинцев прав на воду реки Иордан или курдов - на Евфрат, учтены не будут. Кроме того, Международный суд (ICJ) проводит разбирательства только с согласия всех вовлеченных сторон, а практический механизм выполнения решения Суда отсутствует, за исключением наиболее чрезвычайных ситуаций. Страна, чьи национальные интересы ущемлены, может полностью отказаться от признания Суда или его решений. С момента возникновения Суда в 1945 г. им был рассмотрен только один случай, касавшийся международных водных ресурсов.

При отсутствии детального водного закона, удовлетворительного организационного потенциала или военных действий странам, расположенным в одном из 261 меж-

дународных бассейнов мира, удавалось решать проблемы достаточно удачно. ФАО выявила более 3600 соглашений, касающихся международных водных ресурсов, за период с 1805 по 1984 гг. (большинство которых рассматривают определенные аспекты судоходства). С 1814 г. страны заключали меньшее количество соглашений по проблемам несудоходного управления водными ресурсами, включая контроль паводков, гидроэнергетические проекты или распределение воды для безвозвратного или возвратного водопользования в международных бассейнах. Проект TFDD содержит 145 соглашений, включая соглашения, подписанные с 1870 г., которые касаются только вопросов водных ресурсов, и исключая соглашения, касающиеся только границ, судоходства или прав на рыболовство (табл. 1).

Таблица 1

Статистические данные о соглашениях

<p>Количество сторон двусторонние 124/145 (86%) многосторонние 21/145 (14%)</p> <p>Сфера действия водоснабжение 53/145 (37%) гидроэнергетика 57/145 (39%) контроль паводков 13/145 (9%) промышленность 9/145 (6%) судоходство 6/145 (4%) загрязнение 6/145 (4%), рыболовство 1/145 (< 1%)</p> <p>Мониторинг предусмотрен 78/145 (54%) не предусмотрен/отсутствует 67/145 (46%)</p> <p>Способ урегулирования конфликтов совет 43/145 (30%) другой государственный орган 9/145 (6%) Организация Объединенных Наций/ третья сторона 14/145 (10%) другое/отсутствует 79/145 (54%)</p>	<p>Принуждение совет 26/145 (18%) силовое 2/145 (1%) экономическое 1/145 (< 1%) другое/отсутствует 116/145 (80%)</p> <p>Неравные отношения между сторонами да 52/145 (36%) нет/не определено 93/145 (64%)</p> <p>Обмен информацией да 93/145 (64%) нет/отсутствует 52/145 (36%)</p> <p>Распределение водных ресурсов равное 15/145 (на 10%) сложное, но четко определенное 39/145 (27%) неясное 14/145 (10%) другое/отсутствует 77/145 (53%)</p> <p>Другие вопросы денежные ресурсы 44/145 (30%) земельные ресурсы 6/145 (4%) политические уступки 2/145 (1%) другие 10/145 (7%) никакие 83/145 (57%)</p>
--	---

Источник: Hamner и Wolf (1998).

Несмотря на такую богатую историю, анализ этих 145 соглашений показывает, что юридическое управление трансграничными реками находится все еще на начальной концептуальной стадии. Более половины этих соглашений не определяют никаких положений о мониторинге и, как следствие этого, две трети соглашений не определяют конкретное вододелиние, четыре пятых не содержат никакого механизма принудитель-

ной реализации. Кроме того, соглашения, которые определяют вододелиение, определяют и установленное количество для всех стран бассейна, кроме одной, доля которой зависит от баланса речного стока, независимо от его колебаний. Наконец, бассейны, включающие несколько стран, почти без исключения управляются двусторонними соглашениями, делая невозможным интегрированное управление бассейна, так долго пропагандируемое водными менеджерами.

Тем не менее, важно отметить, что, как только по соглашению установлены совместные водные режимы, они оказываются очень гибкими с течением времени, даже между враждующими прибрежными странами, конфликтующими по другим вопросам.

2. Примеры успешной деятельности и полученные уроки

В рамках самого большого эмпирического исследования конфликтов и сотрудничества по международным водным ресурсам, когда-либо предпринятого, я и несколько моих коллег попытались собрать данные за последние 50 лет о каждом зарегистрированном взаимодействии между двумя или более странами (и в виде конфликтов, и в виде сотрудничества), в котором вода участвовала как дефицитный и/или потребляемый ресурс, либо как количество, которым необходимо управлять - то есть где вода является движущей силой события¹⁰⁵.

Все проанализированные случаи мы разместили на шкале VAR¹⁰⁶. В общей сложности мы рассмотрели 1831 события и пришли к следующим выводам:

Отсутствие крайностей. В современное время не было войн из-за воды (-7 по шкале VAR). На самом деле единственный исторический пример войны из-за воды произошел 4500 лет назад, в споре между городами-государствами Лагаш и Умма в бассейне Тигра и Евфрата.

Аналогично, отсутствуют примеры стран, добровольно объединившихся благодаря водным ресурсам (+7 по шкале VAR)¹⁰⁷.

Преобладают случаи сотрудничества. Количество случаев сотрудничества (1288 или 67,1 %) более чем вдвое превышает количество конфликтов (507 или 27,7 %). 96 событий (5,2 %) были определены как нейтральные или незначительные.

Большинство случаев имели умеренный характер. 784 события, или 42,8 % всех событий, расположены между умеренной устной поддержкой (+1) и умеренной устной враждебностью (-1). Если мы прибавим случаи, расположенные на следующем уровне с обеих сторон - официальная устная поддержка (+2) и официальная устная враждебность (-2) - мы получим 1138 событие, или 62 % от общего количества. Другими словами, почти две трети всех событий имеют устный характер, и более две трети не имели никакой официальной поддержки вообще.

Вода действует как раздражающий фактор. Водные ресурсы могут превратить хорошие отношения в плохие и еще больше ухудшить плохие отношения. Конфликты и споры, переходящие границы, варьировались от спора между Индией и Пакистаном, до спора между США и Канадой. Вода была последней и наиболее спорной проблемой, решенной на переговорах о мирном договоре 1994 г. между Израилем и Иорданией; проблема воды была направлена на переговоры «заключительного статуса»

¹⁰⁵ Исключены события, при которых вода была второстепенным вопросом спора, например, о правах на рыболовство, доступе к портам, транспортных путях или речных границах. Также исключены события, при которых вода была не движущей силой, а инструментом, целью или жертвой вооруженного конфликта.

¹⁰⁶ Шкала VAR показывает распределение событий по спектру между конфликтом и сотрудничеством.

¹⁰⁷ Однако были «потери» два международных бассейна после объединения Германии и Йемена.

между Израилем и Палестиной вместе с другими наиболее трудными проблемами, такими как вопрос Иерусалима и беженцев.

Вода действует как объединяющий фактор. Несмотря на свою сложность, исторический анализ показывает, что споры из-за воды разрешаются даже среди враждебно настроенных сторон и даже при наличии серьезных конфликтов по другим вопросам. Некоторые из наиболее непримиримых врагов во всем мире заключили водные соглашения или находятся в процессе их заключения. Комитет Меконга функционировал с 1957 г., обмениваясь данными даже во время Вьетнамской войны. Секретные переговоры «на пикнике» проводились между Израилем и Иорданией со времени неудачных Джонстонских переговоров 1953-1955 гг., несмотря на то, что эти страны до недавнего времени находились в официальном состоянии войны. Комиссия реки Инд продолжала свою работу во время двух войн между Индией и Пакистаном. Все десять стран бассейна Нила в настоящее время участвуют в переговорах о совместном развитии бассейна.

Главные проблемы, связанные с водой - количество воды и инфраструктура. 67 % событий касаются прежде всего вопроса количества воды и инфраструктуры (которые часто неразрывно связаны). События по вопросу качества воды составляют только 5 % от общего количества.

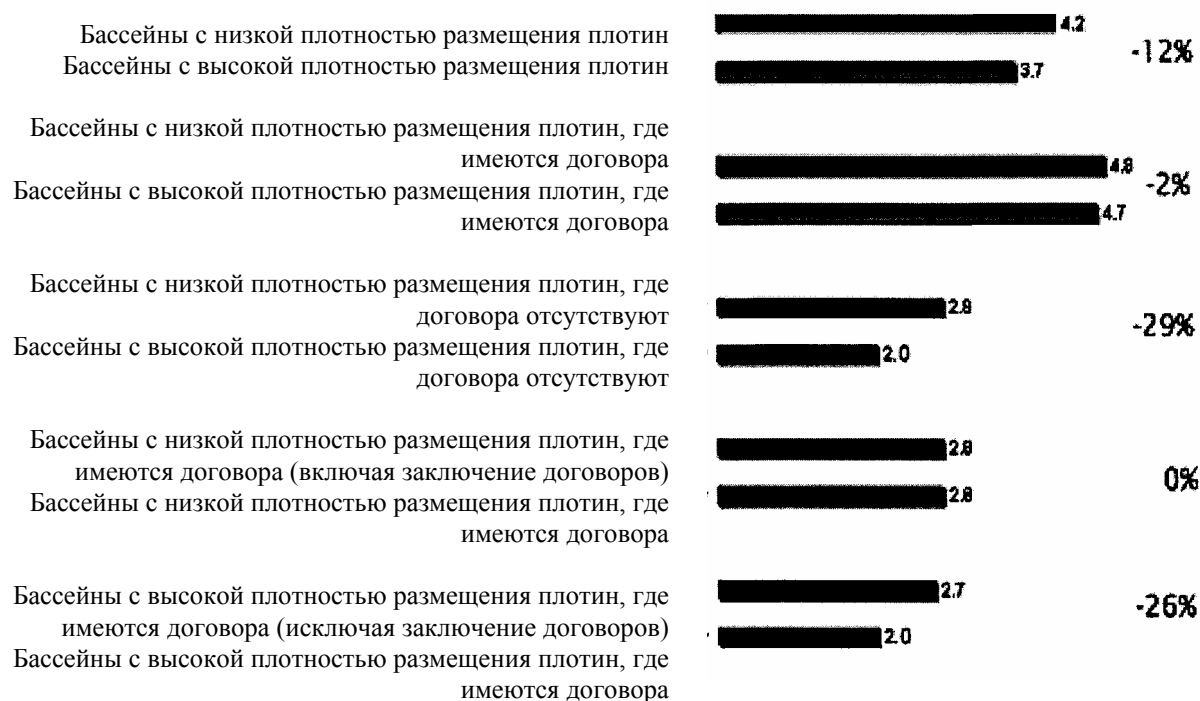
Страны сотрудничают по широкому диапазону вопросов. Если мы специально рассмотрим соглашения, являющиеся наиболее близким к сотрудничеству случаем, диапазон совместно решаемых вопросов даже более широк - он включает вопросы количества и качества воды, экономического развития, гидроэнергетики и совместного управления.

Страны конфликтуют по вопросам количества воды и инфраструктуры. 87 % конфликтов касаются количества воды и инфраструктуры. Если мы опять специально рассмотрим случаи военных действий - наиболее экстремальные примеры конфликтов - почти 100 % событий находятся в пределах этих двух категорий.

Плотины и водозаборные сооружения плюс высокий уровень враждебности и/или отсутствия трансграничных организаций. Таблица 2 показывает зависимость между плотностью размещения плотин в бассейне и уровнем спора. Сами плотины, по-видимому, являются умеренными индикаторами – табл. 2 показывает, что количество случаев конфликтов/сотрудничества в бассейнах с высокой плотностью размещения плотин ниже на 12 %, чем в бассейнах с низкой плотностью размещения плотин. Когда же мы вводим фактор организационного потенциала, определяемого наличием или отсутствием соглашений, различия увеличиваются. Средний уровень конфликтов/сотрудничества в бассейнах, где отсутствуют соглашения, имеющих высокую плотность размещения плотин, на 29 % ниже, чем в бассейнах, где отсутствуют соглашения, имеющих низкую плотность размещения плотин. Наоборот, зависимость между плотностью размещения плотин и уровнем конфликтов почти исчезает в бассейнах, где существуют соглашения – разница между высокой и низкой плотностью составляет только 2 %. Даже если мы ограничимся только бассейнами с высокой плотностью размещения плотин, разница в уровне конфликтов/сотрудничества между бассейнами с соглашениями и без них составляет 26 %.

Таблица 2

Развитие и организационный потенциал: ситуация в бассейне и соответствующий бал по шкале BAR



Для дальнейшей оценки роли соглашений как организационных механизмов, способных снизить конфликт, мы проанализировали воздействие соглашений на ежегодные уровни конфликтов/сотрудничества для каждой пары стран. Мы обнаружили, что в течение трех лет после подписания соглашения средний уровень конфликтов/сотрудничества был значительно выше (3,0 по шкале BAR), чем в «нормальные» годы (2,2). Мы также сделали вывод, что в течение трех лет, предшествующих подписанию соглашения, средний уровень конфликтов/сотрудничества (2,3) не отличался от уровня «нормальных» лет¹⁰⁸. Годы соглашения, естественно, характеризовались наибольшим уровнем сотрудничества (5,7).

В целом мы считаем, что большинство параметров, предварительно определенных как индикаторы водных конфликтов, фактически имеют слабую взаимосвязь с возникновением споров. Эти параметры включают: климат, дефицит воды, зависимость от гидроэлектроэнергии, плотин или развития. Наше исследование предполагает, что организационный потенциал в пределах бассейна, определяемый наличием водохозяйственных органов управления или соглашений, общих положительных международных отношений или более высоких уровней развития, имеет такое же значение, если не большее, чем физические характеристики системы. Предполагается следующая взаимосвязь: «вероятность и интенсивность конфликта повышается по мере того, как ско-

¹⁰⁸ Мы выдвинули гипотезу, что годы, непосредственно предшествующие подписанию соглашений, будут иметь более высокий уровень конфликтов, предполагая, что конфликт необходим как фактор, способствующий началу переговоров между странами.

рость изменений в пределах бассейна превышает его организационный потенциал, способный вместить эти изменения».

Если организационный потенциал является движущей силой, то это поддерживает предположение, что наиболее существенные индикаторы будут связаны с чрезвычайно быстрыми изменениями, как с организационной, так и с физической стороны. Наиболее быстрые организационные изменения связаны с «интернационализированными» бассейнами - т. е. бассейнами, в которых организационная структура управления возникла в рамках одной юрисдикции, но была разрушена, поскольку эта юрисдикция внезапно разделилась между двумя и более странами. Что касается физического аспекта, наиболее быстрое изменение - это обычно строительство крупной плотины или водозаборного сооружения. Но и здесь также многое зависит от организационного потенциала. Другими словами, высокий уровень враждебности и/или отсутствие трансграничных организаций могут усложнить ситуацию, в то время как позитивные международные отношения и/или наличие трансграничных организаций могут смягчить отрицательные последствия таких проектов.

Один из эффективных подходов к развитию трансграничных водных ресурсов состоит в том, чтобы исследовать выгоды для бассейна, которые могут быть получены при использовании регионального подхода. Данный подход постоянно требовал от стран бассейна прекращения рассмотрения вопроса как распределения воды как товара (подход на основе прав) и перейти к справедливому распределению не воды, а выгод, получаемых при ее помощи (взаимовыгодный, интегрированный подход). Соглашение о приграничных водных ресурсах между США и Канадой, например, определяет вододелиение на основе равного распределения выгод, определяемых обычно выработкой гидроэнергии. В результате появляется соглашение, воспринимаемое как странное, о том, что энергия может экспортироваться из бассейна для получения прибыли, но сама вода экспортироваться не может. В Соглашении 1964 г. о р. Колумбия была достигнута договоренность, что США будет платить Канаде за получение выгод от контроля паводков, а Канаде были предоставлены права на водозабор между Колумбией и Кутеней для выработки гидроэнергии. Аналогично, Соглашение 1975 г. по р. Меконг определяет «справедливость прав» не как равные доли воды, но как равные права на использование воды на основе экономических и социальных потребностей каждой страны бассейна. Относительный характер «выгодного» использования демонстрируется в Соглашении 1950 г. по Ниагаре, протекающей между США и Канадой, где предусматривается увеличение расходов воды для Ниагарского водопада во время «периодов показа» - летних дневных часов, когда на кубический метр воды можно получить больше денег за счет туризма, чем за счет выработки гидроэнергии.

Во многих соглашениях, связанных с водой, проблемы водных ресурсов рассматриваются отдельно от любых других политических или ресурсных проблем, возникающих между странами. Некоторые утверждают, что в результате разделения «высокой» и «низкой» политики или игнорирования других ресурсов, которые могли бы быть включены в соглашение, процесс может потерпеть неудачу, как случилось с Джонстонскими переговорами 1955 г. по реке Иордан, или, как это чаще происходит, достигается соглашение о недостаточно оптимальном развитии, как, например, Соглашение по р. Инд, подписанное в 1960 г. Однако все чаще подчеркивается связь между водными ресурсами и политикой, между водными и другими ресурсами. Эта взаимосвязь между различными ресурсами может предложить большее количество возможностей для выработки творческих решений, позволяя достичь большей экономической эффективности при помощи «пакета» выгод.

3. Проблемы и последствия политик

Что может сделать международное сообщество, учитывая полученные уроки?

Международные организации:

Исправление споров из-за водных ресурсов является таким же важным, более эффективным и менее дорогостоящим методом, чем урегулирование конфликтов. Необходимо создание бассейновых комиссий для тех бассейнов, в которых они отсутствуют и усиление существующих комиссий.

Данная рекомендация основывается на трех характеристиках международных водных ресурсов: водные конфликты не являются неизменно острыми; своевременное создание соответствующих организаций может предотвратить возникновение напряженных отношений; такие организации оказываются со временем чрезвычайно гибкими. Раннее вмешательство может быть гораздо менее дорогостоящим, чем последующее урегулирование конфликта. В некоторых случаях, например, в бассейнах Нила, Инда и Иордана, вооруженный конфликт казался неизбежным, поэтому было потрачено огромное количество усилий для того, чтобы заставить стороны выслушать друг друга. Напротив, обсуждения в Комитете Меконга, многосторонняя рабочая группа на Ближнем Востоке, а также в бассейне Дуная вышли за пределы причин непосредственных споров в направлении практических проектов, которые могут быть осуществлены в рамках интегрированной структуры.

Агентства финансирования и помощи в развитии:

При интегрированном решении проблем качества и количества воды, грунтовых и поверхностных вод, а также местных социально-политических условий требуют координации и рассмотрения связанные с водой потребности. Финансирование должно быть соизмеримым с ответственностью, которую несут агентства поддержки за решение проблемы глобального водного кризиса.

Решением проблемы водной безопасности часто занимаются агентства, которые, учитывая масштаб кризиса, испытывают огромный недостаток финансирования. Можно противопоставить ресурсы, потраченные на решение вопросов глобального изменения климата и контроля над вооружением, направленные на предотвращение потенциальных потерь человеческих жизней в будущем, миллионам людей, умирающих уже сегодня из-за отсутствия доступа к чистой пресной воде. Такие агентства, как USAID, CIDA, GTZ и LCA, обладают технической экспертизой и опытом, необходимым для предоставления поддержки, однако их деятельности мешают политические и бюджетные ограничения, особенности местной политики. В качестве аргумента можно привести тот факт, что болезни из-за воды стоят мировой экономике 125 млрд. долл. США в год, в то время как деятельность по предотвращению болезней потребовала бы всего 7-50 млрд. долл. США. Такие программы, как проект USAID "Project Forward", объединяющий управление водными ресурсами с обучением методам урегулирования конфликтов, могли бы стать моделями для использования в будущем.

Университеты и исследовательские организации:

Университеты и исследовательские организации могут способствовать разрешению водного кризиса путем осуществления следующей деятельности: 1) сбор, анализ и координация первичных данных, необходимых для эмпирической работы; 2) определение индикаторов возникновения в будущем споров из-за воды и/или небезопасности в регионах повышенного риска; 3) интегрированное обучение будущих водных менеджеров.

Первоначальная цель создания Интернета по-прежнему сохраняет свою важность: создание связи между исследователями во всем мире, с целью обмена информацией и развития сотрудничества. Избыток первичных данных в настоящее время может привести к информационной перегрузке в развитых странах, в то время как развивающиеся страны часто испытывают недостаток информации. Наличие данных не только способствует лучшему пониманию физических характеристик, но и выявлению индикаторов, показывающих регионы повышенного риска, путем использования информации и знаний из социальной, экономической и политической сфер.

Частная промышленность:

Частная промышленность исторически взяла на себя инициативу в больших проектах развития. Поскольку основное внимание в мировых водных проблемах перемещается к местному уровню, а от управления водоснабжением - к управлению требованиями на воду и улучшению качества воды, то частная промышленность может сделать большой вклад.

Частная промышленность обладает тремя характеристиками, которые могут помочь в разрешении мирового водного кризиса: сфера деятельности выходит за рамки национальных границ, ресурсы в целом превышают ресурсы общественных организаций, стратегическое планирование находится на высоком уровне. Исторически такие частные компании, как Bechtel и Lyonnaise des Eaux, участвовали в крупномасштабных проектах развития, в то время как проектами меньшего масштаба занимались агентства развития. Недавно в некоторых корпоративных залах заседаний совета директоров изменился образ мышления. Банк Америки, например, не участвовал в Калифорнийском процессе водного планирования до недавнего времени, когда Президент банка заметил, что фактически все инвестиции банка зависят от безопасной и устойчивой водоподачи. Это было верно для всех сфер инвестиций - производства микросхем, предоставления закладных или сельского хозяйства. Когда банк стал участвовать в «Калифорнийском федеральном плане», он задействовал своих адвокатов, помощников и экспертов по планированию, а также свои финансовые ресурсы. Впоследствии был достигнут прогресс в нескольких областях, где ранее наблюдалась безвыходная ситуация.

Гражданское общество:

Признавая, что наиболее серьезные проблемы водной безопасности существуют на местном уровне, нужно также признать, что гражданское общество наилучшим образом подходит для решения проблем местного уровня.

Одним из недавних примеров развития водных ресурсов и управления был ряд проектов или подходов, противоречащих местным ценностям, обычаям и другим культурным процессам. Такие примеры включают крупные проекты строительства плотин, которые вынудили к миграции сотни тысяч людей и уничтожили районы культурного и

религиозного наследия; проекты, продвигающие идею водных рынков среди религиозных групп, для которых эта идея является кощунством, или деятельность по вырубке дерева, священного для местного населения. В результате последнее время проекты все больше вовлекают в процесс принятия решения стороны, затрагиваемые проектом и такие усилия должны поощряться.