

Эюбов Э.Я.
Принципы Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.

В статье рассмотрены основные принципы Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

В 1971 году по рекомендации Генеральной Ассамблеи ООН Комиссия международного права включила в программу своей работы вопрос о праве несудоходных видов использования международных водотоков и в 1994 году приняла окончательный текст 33 проектов статей. После принятия Проекта Юридический (Шестой) Комитет Генеральной Ассамблеи ООН в качестве уполномоченной Рабочей группы в течение трех лет согласовывал текст Конвенции в обстановке постоянных споров. Несмотря на это, Генеральная Ассамблея ООН 21 мая 1997 года одобрила Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков, и текст договора был открыт для подписания. При голосовании 103 государства высказались за, 27 – воздержалось, 3 государства были против (Бурунди, Китай и Турция). Конвенция ООН оставалась открытой для подписания до 20 мая 2000 года, она вступит в силу на девяностый день после передачи в ООН тридцать пятой ратификационной грамоты или иного документа о ее принятии, одобрении или присоединении. Этот уровень ратификации вряд ли будет достигнут в скором времени. Многие государства уже являются участниками договоров, регулирующих их международные водотоки, которые удовлетворяют национальным целям. Такие государства полагают, что пользы от Конвенции будет немного, некоторые же другие, кажется, считают, что им более выгодно не подписывать Конвенцию из-за ее воздействия на решение существующих споров. Третья группа – это островные государства или материковые государства, не имеющие международных водотоков, и поэтому они мало заинтересованы в том, чтобы стать участниками данной Конвенции.

Конвенция разделена на семь частей. Первая часть формулирует основные термины и объясняет, что Конвенция устанавливает рамочную структуру для переговоров по заключению двусторонних или региональных соглашений, относящихся к определенным водотокам. Такие соглашения по водотокам могут быть необходимы для адаптации общих положений рамочной конвенции к условиям конкретного водотока. Часть II формулирует общие принципы, регулирующие распределение и использование водотоков, включая принцип равноправного или разумного использования, обязательство непричинения существенного вреда и общие обязательства сотрудничества и обмена информацией. Часть III формулирует процедурные правила, систему уведомления и консультаций по обязательствам, затрагивающим международные водотоки. Часть IV касается защиты окружающей среды, сохранения и управления водными экосистемами. Часть V касается чрезвычайных ситуаций. Часть VI среди общих положений содержит процедуру урегулирования споров, часть VII – заключительные положения.

Главная цель Конвенции – «...гарантировать использование, развитие, сохранение, управление и защиту международных водотоков и поощрение их оптимального и устойчивого использования для нынешнего и будущих поколений». Конвенция носит рамочный характер, она предоставляет государствам водотока право заключать соглашения, которые применяют и развивают ее положения. Но никто не обязан заключать такие конкретные соглашения, и Конвенция защищает права государств водотока, которые не являются сторонами конкретного соглашения.

Конвенция оперирует понятием «международный водоток» и не включает определение «водосборного (дренажного) бассейна», имеющееся в Хельсинкских

правилах использования вод международных рек 1966 года Ассоциации международного права. Несмотря на более широкий характер понятия «водотока» по сравнению с понятием «международной реки», это стало существенным шагом назад по сравнению с понятием «водосборного бассейна». Эти два определения на первый взгляд кажутся сходными, но различия в их юридических последствиях огромны. Водоток исключает реки в пределах водосборного бассейна, которые не имеют общего окончания или сбрасывают свои воды вне такового. Исключение таких вод значительно уменьшило физическую область применения Конвенции.

В большинстве попыток кодификации водного права применяется принцип «справедливого и разумного использования». В Конвенции движение к «общему или совместному управлению» хотя и поощряется, но выражено не столько как правовое требование, а как желаемая тенденция в управлении трансграничных вод. Отношения же между принципом «справедливого использования» с одной стороны и принципом «непричинения вреда» или «ненанесения существенного ущерба» с другой были и остаются крайне противоречивыми. С одной стороны, существует обязанность сохранять и защищать окружающую среду, а с другой – декларируется верховенство территориального суверенитета по вопросам природных ресурсов.

Первое появление принципа справедливого использования отмечено в контексте Хельсинкских правил. Это был первый существенный необязывающий документ, принимающий этот принцип. Хотя в Хельсинкских правилах не содержалось отдельного определения правила непричинения вреда, никакой проблемы приоритета между принципами справедливого использования и правилом непричинения вреда не возникало. Правило непричинения вреда было только одним среди ряда элементов, принимавшихся во внимание при определении справедливого и разумного использования. Таким образом, Хельсинкские правила выражали ясный приоритет принципа справедливого использования.

Правило непричинения вреда охватывает целый ряд отношений, воплощая принцип добрососедства как выражение роли принципа справедливости в традиционном международном праве. Такое правило включило появившееся недавно понятие защиты окружающей среды. Правило непричинения вреда, *sic utere tuo ut alienum non laedas* («каждый должен использовать свою собственность таким образом, чтобы не нанести ущерб чужой собственности»), было правовой идеей, выдвинутой в принципе 21 Стокгольмской Декларации 1972 года и развитой в принципе 2 Декларации Рио-де-Жанейро двадцать лет спустя. Этот классический принцип права ввиду новой экологически-ориентированной перспективы был включен во многие «мягкие» международные экологические правовые документы. Касательно применения принципов распределения относительно международных водотоков правило непричинения вреда в действительности больше подходит для принципа территориальной целостности, чем принцип справедливого и разумного использования. В настоящее время большинство международных водных путей используются полностью или даже чрезмерно используются, что часто делает каждую новую деятельность вредной в отношении существующих видов использования.

В результате обсуждений текст Конвенции попытался соединить обе позиции и установить баланс между этими двумя принципами. Однако любое универсальное соглашение, которое включает различные позиции, чтобы привлечь более широкую поддержку, обычно будет менее полезным в качестве руководства к действию. В данной Конвенции ценой, уплаченной за то, чтобы скрыть серьезный конфликт между двумя юридическими принципами, был бы неизбежный тупик, в который должен был завести любой спор. Эта попытка примирения привела к тому, что Конвенция не смогла обеспечить процедуру урегулирования конкурирующих требований относительно использования воды. Конвенция гласит, что «государство, которое своим использованием наносит такой ущерб, принимает все надлежащие меры для ликвидации такого ущерба». Вначале следует предпринять попытку устранения вреда,

но если вред не устранен, требуется принять меры для уменьшения причиненного ущерба. Даже после принятия высокзатратных мер для устранения вреда государство, лежащее вверх по течению реки, может по-прежнему быть обязано нести затраты по уменьшению ущерба. При разрешении ситуации спорящие государства должны руководствоваться положениями, которые налагают обязанность обеспечивать, чтобы в целом использование водных ресурсов каждым из государств было справедливым и разумным в отношении других. Такой результат не в состоянии принять во внимание прогрессивные принципы защиты окружающей среды. Теоретически, уменьшение ущерба было бы возможным, но может оказаться дорогостоящим. Кроме того, в большинстве случаев вред, нанесенный окружающей среде и экосистеме, непоправим. С другой стороны, этот принцип применим только к случаям загрязнения воды, т. е. вреду, который затрагивает качество воды. Но этот принцип, особенно в ближайшей перспективе, не касается экологического вреда, который влечет за собой сокращение ресурсов речного бассейна.

Конвенция содержит открытый список факторов, которые должно принять во внимание государство, чтобы убедиться, что его использование международного водотока справедливо и разумно и требует предотвращения, сокращения или контроля загрязнения, которое может причинить существенный ущерб другим государствам водотока. Как кажется на первый взгляд, Конвенция содержит важные правовые принципы, которые строго ограничивают права государств в области использования водотока. Хотя формулировка этих статей недвусмысленна, они оставляют открытым вопрос о том, что является основанием обязательства соответствующих государств. Определение загрязнения чрезвычайно широко: «любое пагубное изменение состава или качества вод международного водотока, которое прямо или косвенно является результатом деятельности человека», налагает ответственность на прибрежные государства. Однако Конвенция воплощает относительно узкий стандарт экологического ущерба, который требует только, чтобы государства принимали «надлежащие меры» для предотвращения нанесения ущерба. Здесь возникает ряд вопросов относительно уровня вреда и степени ответственности. Что составляет нарушение требования касательно защиты и сохранения экосистемы или требования касательно предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения, которое может вызвать указанный существенный ущерб? Действительно ли ответственность будет строгой, если вред, причиненный экосистеме международного водотока, является результатом загрязнения, определенного в Конвенции? Или ответственность зависит от непринятия надлежащих мер? Устанавливают ли эти принципы строгую обязанность непричинения вреда или существенного ущерба? Как правильно понимать причину возникновения обязательства – является ли ей результат или поведение? Конвенция мало что делает для решения этих вопросов.

Конвенция устанавливает принцип защиты и сохранения экосистем международных водотоков. В первых проектах КМП вместо термина «экосистема» использовался термин «окружающая среда». Окружающая среда более известна и знакома как юридический термин в международных соглашениях. Экосистема, конечно, намного более новый и более широкий термин. Экосистема включает не только различные аспекты окружающей среды, такие как вода, земля, воздух, флора и фауна, но также принимает во внимание взаимодействие и баланс между этими аспектами, а также такие переменные, влияющие на их состояния, как климат. Очевидно, использование термина «экосистема» имеет намного больший смысл с точки зрения сохранения и защиты запасов пресной воды. Однако определение «водотока», используемое в Конвенции, недостаточно всеобъемлюще, чтобы защищать всю экосистему водных ресурсов. Было бы намного проще, если бы разработчики полагались на понятие «водосборного бассейна», чтобы определить область действия Конвенции. КМП применила новые понятия экологического права, не пересматривая традиционное представление международного права о водотоках. Понимание взаимосвязанности пресноводных ресурсов, естественно, дает начало экосистемному

подходу. Однако прибрежные страны продолжают отстаивать понимание, ориентированное на суверенитет, которое несовместимо с направленностью Конвенции на защиту и сохранение экосистемы. Международные соглашения часто стремятся объединить вокруг своего предмета различные принципы, чтобы достигнуть согласия подписавших их сторон, особенно если соглашение устанавливает многостороннюю рамочную структуру. Конвенция относится именно к такого рода соглашениям. В результате напряженные отношения между противоречивыми принципами мешают создать эффективную структуру, которая могла бы быть успешно и последовательно реализована в отношении конкретных водных конфликтов в мире.

Принцип совместного управления не является новым концептом в области международных водотоков. Такие принципы давно уже признавались Организацией Объединенных Наций, но здесь эта идея впервые была включена в юридически обязательное многостороннее соглашение.

Понятие совместного управления – естественное продолжение доктрины справедливого использования и экосистемного подхода. Совместное управление выражает желательность, в свете доктрины справедливого использования, управлять водотоком с активным участием всех заинтересованных государств. Установление постоянных институтов или правил совместного управления позволяет государствам управлять водотоком как единым целым. Такое интегрированное управление лучше отражает экологическую действительность и обеспечивает большую возможность совместного развития и международного регулирования.

Однако это понятие пока еще медленно и неохотно включается в реальные международные соглашения. Совместное управление еще не является требованием международного права, но существует несколько важных и успешных практических примеров совместного управления, и среди них – Международная объединенная комиссия США и Канады, занимающаяся управлением Великими озерами и другими пограничными водами этих двух стран. Другой пример действующей международной совместной комиссии – механизм, установленный между Соединенными Штатами и Мексикой, для проведения планирования, строительства и эксплуатации дамб и других объектов в пределах пограничных вод. Очевидно, что использование речных комиссий и схем совместного управления было наиболее эффективным в развитых странах, особенно в странах Северной Америки. Приятно отметить, что в последнее время немало важных попыток было предпринято и в развивающихся странах, которые стремились улучшить управление общими реками в рамках режимов комплексного сотрудничества. Самый ранний и до некоторой степени все еще самый честолюбивый режим был установлен Планом управления рекой Замбези.

Положения Конвенции предполагают принцип сотрудничества со стороны прибрежных государств, вместо того, чтобы считать, что правовой режим состоит в простом разделении воды. Эта долгожданная поддержка сотрудничества не дает указаний относительно того, как это следует реализовывать. Активное и длительное сотрудничество в деле управления требует формальных правовых рамок, которые предполагают наличие договора, устанавливающего обязательства всех сторон. Обязательство совместного управления не может быть реализовано исключительно через принципы обычного права. Текст Конвенции представляет совместное управление как дополнительный или добровольный механизм управления водотоками. Однако предложенное сотрудничество очень важно для будущего развития в области водного права, даже если его реализация в настоящее время отдается на усмотрение сторон.

Одной из главных проблем в истории права международных водотоков была выработка процедурных правил сотрудничества государств водотока. Неоднозначность доктрины принципа справедливого использования привлекает внимание к поиску материально-правовых норм, которые смогли бы исправить

дисбаланс среди прибрежных стран. Для установления приемлемого механизма сотрудничества и совместного управления в международном водном праве в течение долгого времени полагались на процедурные обязательства. Уведомление, консультация и обязанность сотрудничать были традиционными вопросами международных соглашений по водному праву. Процедурные механизмы хорошо работают, если соответствующие государства готовы идти на компромисс друг с другом и желают обмениваться располагаемой ими информацией относительно трансграничных последствий использования их природных ресурсов. Эти правила полезны только в том случае, если государства достигнут согласия в отношении основных правил и обладают политической волей и желанием связать себя такими договоренностями. Процедурные меры могут также быть полезны в качестве первого шага в процессе узаконивания и обоснования требований во время переговоров и нахождения баланса интересов относительно принципов материального права.

Эти процедурные требования обычно включают обмен информацией, уведомление и проведение консультаций – процедуры, представленные в Конвенции. По существу, эти положения расширяют понятие уведомления, введенное в Хельсинкских правилах. Эти положения формулируют процедурные требования к государству водотока, предъявляемые всякий раз, когда оно планирует какие-либо действия, которые могли бы повлиять на права или интересы других государств водотока. Без регулярного обмена данными и информацией государству практически невозможно убедиться в том, что его использование международного водотока является справедливым и разумным в отношении других государств водотока. Такое государство должно получать данные и информацию от других государств водотока на регулярной основе.

Конвенция пошла на шаг дальше традиционных процедурных правил, добавив новый принцип «справедливого участия». Он требует, чтобы прибрежные государства сотрудничали друг с другом, делая позитивные шаги индивидуально или совместно. Очевидно, что режим справедливого использования системы международного водотока, наряду с защитой и сохранением ее экосистем, не может быть достигнут исключительно через действия, предпринимаемые каждым прибрежным государством изолированно от других, и что сотрудничество таких государств совершенно необходимо. Принцип справедливого и разумного использования может быть реализован только через тесное и непрерывное сотрудничество заинтересованных государств. Например, как можно было бы определить, является ли использование природных ресурсов со стороны прибрежного государства справедливым и разумным, без серьезных форм сотрудничества и участия? Эти доводы добавили понятие участия к принципу справедливого использования.

Представляется, что принципы Конвенции недостаточно сильны или ясны, чтобы представить достоверное доказательство становления общепринятого международного права. Эти принципы являются результатом компромиссов среди государств с несовпадающими представлениями и не могут быть приняты как правила, имеющие универсальную обязывающую силу для всех государств. Будет ли это заключительной стадией развития прогрессивных принципов водного права? Если это так, то будет ли эта структура достаточной, чтобы отвечать потребностям в пресной воде для нынешнего и будущих поколений? И даже если она не достаточна для того, чтобы отвечать потребностям нынешнего и будущих поколений, согласны ли государства осуществить даже эти скромные принципы? Сможем ли мы найти путь, способный преодолеть традиционные ориентируемые на собственный суверенитет отношения государств к общим природным ресурсам? Есть ли у нас в противном случае лучшая модель управления для использования и сохранения фундаментальных природных ресурсов, чтобы защитить благосостояние будущих поколений? Многие из этих вопросов задавались защитниками окружающей среды в течение десятилетий в различных контекстах. За прошедшие несколько десятилетий

международное сообщество увидело некоторые разработки и усовершенствования относительно защиты окружающей среды, такие как средства борьбы с истощением озонового слоя, системы раннего предупреждения об авариях на ядерных объектах, средства борьбы с загрязнением морей и т. д. Но, к сожалению, к некоторым возникающим глобальным проблемам, таким как изменение климата и нехватка пресной воды, мировое сообщество по существу еще не обратилось. Эти фундаментальные задачи еще не были решены.