

Конвенционный механизм международного сотрудничества в сфере охраны и рационального использования водных ресурсов: в поисках глобального консенсуса

Лепешков Ю.А.

ведущий научный сотрудник отдела исследований в области государственного строительства и международного права Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент
Автором статьи предпринята попытка выявить современные тенденции в эволюции существующего универсального конвенционного механизма охраны и рационального использования водных ресурсов, а также сформулированы предложения, направленные на его оптимизацию в условиях перехода к устойчивому развитию.

The author attempts to identify the current trends in the evolution of existing universal conventional mechanism of protection and rational use of water resources as well as to formulate proposals for its optimization in the transition to sustainable development.

На современном этапе тема охраны и рационального использования водных ресурсов прочно заняла одно из наиболее приоритетных мест в универсальном природоохранном диалоге и, как представляется, будет по-прежнему оставаться одной из наиболее актуальных в мировой повестке дня. Как известно, 2013 г. провозглашен ЮНЕСКО Международным годом водного сотрудничества, в течение которого государства мира должны объединить свои усилия с тем, чтобы сделать чистую воду доступной для всех жителей Земли. Возрастание мировых потребностей в водных ресурсах для удовлетворения все более глобализирующейся экономики и растущего спроса населения на чистую воду, а также неравномерность распределения на нашей планете водных источников, их загрязненность ставят государства и международные организации перед необходимостью принятия неотложных мер и расширения взаимовыгодного сотрудничества по данному вопросу, разработки и принятия для их реализации соответствующих правовых актов.

Теоретическую основу для проведения исследования составили труды отечественных и зарубежных специалистов, таких как А.Х. Абашидзе и А.М. Солнцев [1–2], Ж.М. Аманжолов [3], Р.М. Валеев [4], В.И. Данилов-Данильян [5], Б.А. Искандархонова [6], Т.Г. Калиниченко [7–8], Л.В. Корбут и Ю.Я. Баскин [9], Дж. Лазервиц [10], И.И. Лукашук [11], С. МакКаффри [12], Э.Ф. Нурмухаметова [13], П.В. Саваськов [14], Э.Я. Эюбов [15], А. Данта [16].

Договорно-правовой механизм, без сомнения, является одной из ключевых составляющих межгосударственного сотрудничества в области защиты и сохранения окружающей среды. Тем не менее, следует признать, что практика разработки и заключения универсальных конвенций, касающихся охраны и рационального использования пресноводных ресурсов Земли, пока еще не получила широкого распространения в отличие, например, от договоров, нацеленных на защиту таких природных объектов, как морские

пространства, атмосфера, биологическое разнообразие. Итогом кодификации и прогрессивного развития международного права в данной сфере стало принятие всего лишь нескольких универсальных международных соглашений, причем не все они к настоящему моменту вступили в силу, а некоторые, например, только находятся в стадии разработки.

Обращает на себя внимание в этой связи то обстоятельство, что в современных условиях международно-правовая охрана трансграничных рек и озер осуществляется преимущественно на уровне общих региональных многосторонних договоров (см., например, Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. [17], подписанную представителями государств-членов Европейской экономической комиссии ООН) либо соглашений, посвященных конкретным речным бассейнам (см., например, Конвенцию по защите Рейна 1999 г. [18], Конвенцию о режиме судоходства на Дунае 1948 г. [19], а также аналогичные договоры, предусматривающие правовой режим речных бассейнов Нигера, Меконга, Амазонки и других значимых международных водотоков).

Значимым вкладом в формирование и укрепление правового режима защиты и сохранения вод Земли являются заключенные преимущественно во второй половине XX столетия многочисленные международные договоры экологической направленности, содержащие четкие юридические обязательства участвующих в них государств. По сведениям Р.М. Валеева, только за последние полвека было заключено порядка полутора сотен международных соглашений, связанных с водными ресурсами [4], а всего на сегодняшний день подписано более 400 международных договоров по управлению водными ресурсами на региональном и глобальном уровнях [2, с. 247].

В наиболее ранних договорах, посвященных трансграничным водотокам, основное внимание было уделено вопросам судоходства по международным рекам и озерам, а также демаркации их границ. Лишь позднее государства стали включать в тексты соглашений положения, предусматривающие охрану водных объектов от загрязнения и иных видов антропогенного воздействия, защиту их биоресурсов. В заключенных договорах среди других вопросов рассматривались механизмы разрешения межгосударственных споров по поводу пользования водными объектами, сопровождавшихся в отдельных случаях применением насилия, а также меры контроля за выполнением сторонами принятых на себя договорных обязательств [4].

В числе универсальных международных соглашений, затрагивающих вопросы охраны и рационального использования водных ресурсов, можно отметить следующие, получившие, на наш взгляд, наибольшую известность:

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве мест обитания водоплавающих птиц, 1971 г. [20] (заключена в Рамсаре, вступила в силу в 1975 г., Республика Беларусь участвует с 1991 г.);

Конвенция по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, 1994 г. [21]

(заключена в Париже, вступила в силу в 1996 г., Республика Беларусь участвует с 2001 г.);

Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. [22] (заключена в Нью-Йорке, не вступила в силу по состоянию на январь 2013 г., Республика Беларусь не участвует).

Первая из упомянутых конвенций, принятая в рамках ЮНЕСКО, акцентирует внимание на существенных экологических функциях водно-болотных угодий как регуляторов водного режима и преследует цель приостановить усиливающееся наступление человека на данные угодья, а также их потерю в настоящем и будущем (преамбула). Конвенция возлагает на участвующие в ней государства обязательства определить подходящие водно-болотные угодья на своей территории, подлежащие включению в Список водно-болотных угодий международного значения, способствовать охране таких угодий и водоплавающих птиц, созывать по мере необходимости конференции для обсуждения выполнения Конвенции, дополнений и изменений в Списке, а также выработки рекомендаций государствам относительно охраны, управления и рационального использования водно-болотных угодий, их фауны и флоры (ст. 2–4, 6). Конвенция предусмотрела создание постоянно действующего бюро, возложив на него обязанности содействовать созыву и организации упомянутых выше конференций, осуществлять ведение и хранение Списка водно-болотных угодий международного значения, информировать участвующие в Конвенции государства о любых изменениях в Списке или изменениях в характере водно-болотных угодий, включенных в него, а также доводить до их сведения рекомендации конференций в отношении таких изменений.

Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, 1994 г. нацелена на борьбу с опустыниванием и смягчение последствий засухи в странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, «путем принятия эффективных мер на всех уровнях в сочетании с соглашениями о международном сотрудничестве и партнерстве в рамках комплексного подхода, соответствующего Повестке дня на XXI век и направленного на достижение устойчивого развития в затрагиваемых районах» (ст. 2).

Отличительной особенностью Конвенции является то, что она устанавливает три различных вида (уровня) обязательств, а именно: общие обязательства всех государств-участников Конвенции (ст. 4); обязательства затрагиваемых стран – сторон Конвенции (ст. 5), под которыми понимаются государства, в которых поверхность суши включает целиком либо частично засушливые и/или полузасушливые районы, затрагиваемые опустыниванием или находящиеся под угрозой опустынивания;

обязательства развитых стран – сторон Конвенции (ст. 6).

Для достижения указанной выше цели Конвенция обращает внимание на необходимость выработки долгосрочной комплексной стратегии для затрагиваемых районов, направленной на восстановление, сохранение, а также устойчивое и рациональное использование земельных и водных

ресурсов и включающей в качестве неотъемлемых составных компонентов соответствующие программы действий (национальные, региональные и субрегиональные), научное и техническое сотрудничество (сбор, анализ и обмен информацией, исследования и разработки, технологии), меры по оказанию поддержки (создание потенциала, образование и информирование общественности, финансовые ресурсы и механизмы), а также специализированные органы (Конференция сторон, Постоянный секретариат, Комитет по науке и технике).

Новаторский подход разработчиков Конвенции проявился и в том, что благодаря пяти приложениям, каждое из которых является ее неотъемлемой частью, удалось обеспечить руководящие принципы и создать условия, необходимые для практического и эффективного осуществления Конвенции в государствах различных географических регионов с учетом их особых условий: Африки, Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна, северного Средиземноморья, Центральной и Восточной Европы.

Важным этапом в процессе кодификации и прогрессивного развития международно-правовых норм, направленных на защиту, сохранение и управление международными водотоками, стало принятие в 1997 г. в Нью-Йорке Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (принята резолюцией 51/229 Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН от 21 мая 1997 г.). Именно данная Конвенция, в отличие от двух других упомянутых выше соглашений, имеет самое непосредственное отношение к международному праву водных ресурсов, в комплексе охватывая все его наиболее значимые составные части. Более того, она стала первым в истории универсальным международно-правовым актом, систематизировавшим основные принципы и нормы поведения государств в рассматриваемой области.

Конвенция 1997 г., по сей день остающаяся единственным универсальным договором, устанавливающим правовой режим трансграничных вод в широком смысле этого слова, стала результатом почти 30-летней работы Комиссии международного права (КМП) ООН по кодификации и прогрессивному развитию международного права в области несудоходного использования международных водотоков [12, с. 15]. Представляя собой «рамочный» договор (на это прямо указано в преамбуле), открытый для участия любой страны мира, данная Конвенция фиксирует взаимные права и обязанности государств при использовании международного водотока, отдельные части которого находятся в пределах их территорий, и включает семь разделов, ключевыми из которых являются «Общие принципы», «Планируемые меры», «Защита, сохранение и управление», а также «Вредоносные явления и чрезвычайные ситуации».

Согласно данной Конвенции «международный водоток» означает систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание, части которой находятся в различных государствах. Конвенция применяется к международным водотокам, используемым для любых несудоходных целей: гидроэнергетических, промышленных, хозяйственно-бытовых, рыболовных и пр. В свою очередь, понятие «государство водотока» охватывает не только страны, на территориях которых находятся части международных водотоков,

но также и региональные организации экономической интеграции, на территории одного или более государств-членов которых находятся части международных водотоков (ст. 2).

Особенностью Конвенции является то, что она не затрагивает прав и обязательств государства, вытекающих из соглашений, которые были им ранее заключены в отношении конкретного водотока. По усмотрению государств водотока они могут заключить соглашение о применении и приспособлении положений Конвенции к характеристикам и видам использования конкретного водотока или его части (ст. 3).

В Конвенции 1997 г. получили дальнейшее развитие и были конкретизированы основополагающие принципы международного права водных ресурсов – разумного и справедливого использования международных водотоков и не причинения значительного ущерба другим государствам водотока. Кроме того, в числе норм, которым государства-участники данной Конвенции обязались следовать в своих взаимоотношениях относительно пользования водами трансграничных водотоков, были закреплены положения, касающиеся защиты и сохранения экосистем водотока, сотрудничества при его использовании (включая обмен информацией и обязательное уведомление, а также консультации при планировании мер, способных вызвать значительные неблагоприятные последствия для других государств водотока), предотвращения и смягчения вредоносных явлений, мирного разрешения международных споров и др.

Обращает на себя внимание тот факт, что будучи «рамочной» по своему характеру, Конвенция не содержит каких-либо технических норм и стандартов, а также иных специальных правил, касающихся различных видов использования международных водотоков. Как верно заметил П.В. Саваськов, государства их устанавливают при заключении двусторонних и иных договоров, посвященных конкретным водным бассейнам [14, с. 280].

К числу недостатков Конвенции 1997 г., на наш взгляд, следует отнести то, что предусматривая обязательство не наносить значительный ущерб (ст. 7), Конвенция, тем не менее, не конкретизирует, какой ущерб является значительным. В ходе обсуждения проекта данной Конвенции в КМП ООН было высказано мнение, что порог «значительный ущерб» является гибким и относительным критерием, и что в каждом конкретном случае во внимание должно приниматься фактическое состояние водотока [14].

Следует отметить, что в первоначальных докладах о международных водотоках, а данная тема была включена в программу работы КМП ООН еще в начале 1970-х гг., вместо термина «значительный ущерб» использовался термин «ощутимый ущерб», который трактовался как ущерб, который «не является незначительным и, в то же время, не обязательно серьезным» [9, с. 82]. Тем не менее, в окончательном тексте Конвенции фигурирует термин «значительный ущерб», а п. 2 ст. 7 предусматривает в частности, что при причинении значительного ущерба другому государству водотока может быть поставлен вопрос о его компенсации. Все это, по нашему мнению, свидетельствует об очевидной необходимости дополнения Конвенции 1997 г. нормой, которая бы конкретизировала термин «значительный ущерб».

И все же, основной проблемой данной Конвенции, конечно же, является то, что по прошествии более чем полутора десятилетий с момента принятия она все еще не является юридически значимым документом. Для ее вступления в силу требуется, чтобы не менее 35 государств выразили свое согласие на обязательность содержащихся в ней положений. Однако, к настоящему моменту (январь 2013 г.) таковых насчитывается пока лишь 29 [23]. В их числе 13 европейских стран, 10 африканских и 6 азиатских. Следует обратить внимание, что особенностью Конвенции является возможность участия в ней наряду с государствами также и региональных организаций экономической интеграции. Вместе с тем ратификация, принятие, утверждение или присоединение такой организации к рассматриваемому международному договору не учитывается для целей его вступления в силу (п. 3 ст. 36).

С учетом вышеизложенного возникает вполне естественный и закономерный вопрос: является ли факт довольно длительного «невступления» Конвенции в силу свидетельством спорности ее практической ценности, а также несовершенства содержащихся в ней положений, и каковы в этой связи ее дальнейшие перспективы?

С точки зрения Э.Я. Эюбова, есть сомнения не только в том, что уровень ратификации, необходимый для вступления рассматриваемого международного договора в силу, «вряд ли будет достигнут в скором времени», но даже по поводу того, что Конвенция вообще «когда-либо станет полностью действующей» [15, с. 190]. В числе оснований для пессимизма вышеназванный автор называет, во-первых, то, что Конвенция не достигает своей заявленной всесторонней цели ввиду того, что не касается судоходного использования, а ее применение к рыболовству ограничено. Во-вторых, как указывает Э.Я. Эюбов, Конвенция содержит много важных терминов, но не в состоянии дать им точное толкование, необходимое для полноценного применения. Наконец, в Конвенции, по мнению упомянутого исследователя, отсутствуют четкие формулировки правовых принципов, что является следствием компромиссов, на которые нужно было пойти, чтобы достичь хоть какого-то соглашения в сфере, где государства «вообще говоря, не готовы и не могут согласовать правовой режим, способный справиться с условиями увеличивающегося дефицита, роста потребностей и ухудшающегося качества» ресурсов пресной воды [15, с. 192–193].

В научной литературе также высказывается мнение, что Конвенция 1997 г. не получила всеобщего признания отчасти потому, что в процессе ее разработки не уделялось достаточного внимания практике государств, которым обычно «требуется некоторое время для изучения проектов статей до принятия решений об их применении на национальном или региональном уровне» [1, с. 197].

При голосовании на заседании ГА ООН по вопросу принятия Конвенции 1997 г. при 104 государствах, поддержавших данный документ, 3 страны высказались против (Бурунди, Китай и Турция [5, с. 55]), а еще 26 воздержались [1, с. 185]. Наличие у рассматриваемого международного договора явных «противников», значительное число воздержавшихся государств, а также сомнения, обозначенные рядом стран, проголосовавших

в пользу Конвенции, являются, на наш взгляд, закономерным следствием разногласий, обнаружившихся еще в ходе обсуждения проектов статей будущей конвенции на заседаниях КМП ООН и Рабочей группы Шестого комитета ГА ООН [24]. При этом обращает на себя внимание такая интересная особенность, как согласие в основном с текстом Конвенции многих развитых государств и, наоборот, скептическое отношение к ней развивающихся стран.

Возможно, одна из причин того, что данная Конвенция пока еще не стала «популярной» и востребованной, заключается в существовании целого ряда двусторонних договоров и региональных соглашений, посвященных аналогичной проблематике и в достаточной степени отвечающих интересам участвующих в них стран. Кроме того, имеется довольно значительная группа материковых и островных государств (около полусотни), которые не имеют международных водотоков и, соответственно, не проявили заинтересованности в том, чтобы стать участниками рассматриваемого международного договора.

Отсутствие у государств активного желания присоединиться к Конвенции вполне может быть связано и с ее уже упомянутой выше ярко выраженной «рамочной» природой. Выступая в качестве своего рода образца, модели для разработки соглашений, касающихся того или иного конкретного водотока, положения Конвенции, что вполне закономерно, в большинстве своем носят весьма общий, пространственный характер, что, конечно же, не позволяет учесть специфические обстоятельства и потребности того или иного водного бассейна либо региона. Конвенция, действительно, устанавливает лишь общие правовые рамки международного сотрудничества, представляя собой своего рода «матрицу». Вместе с тем, как справедливо отмечает Ж.М. Аманжолов, рамочные международные договоры на то и являются рамочными, что «главной целью их разработки и принятия является создание универсальной для всех без исключения государств модели поведения в регулировании тех или иных видов правоотношений», то есть их предназначение «заключается в том, что они закрепляют принцип универсальности участия государств в подобного рода общих многосторонних договорах» [3, с. 230].

Разделяя, правда лишь отчасти, критику в адрес Конвенции 1997 г., тем не менее, хотелось бы обратить внимание и на ее очевидные достоинства. До появления данного документа международное право водных ресурсов, как часто называют эту сферу международно-правового регулирования, не могло «похвастать» сколь-нибудь значительными успехами в деле кодификации и прогрессивного развития. Ныне же ситуация в этом вопросе кардинально изменилась.

Главная заслуга Конвенции, на наш взгляд, заключается в том, что она пытается противостоять антропогенному воздействию на водные ресурсы планеты, вызванному ростом населения Земли, активизацией экономической деятельности и, как следствие, усиливающейся конкуренцией за воду. С этой целью Конвенция 1997 г. устанавливает ряд базовых правил в рассматриваемой области (см. указанные выше основополагающие принципы международного права водных ресурсов), а также устраняет недостатки в управлении водными ресурсами, внедряя новый, «интегрированный»

(комплексный) метод управления ими. Как отмечают А.Х. Абашидзе и А.М. Солнцев, данная Конвенция служит полезной основой для кодификации права трансграничных грунтовых вод, а ее нормы применимы к общим природным ресурсам [1, с. 185].

Как представляется, несмотря на имеющиеся двусторонние и многосторонние региональные соглашения, использование международных водотоков, в т.ч. несудоходных, по-прежнему частично основывается на общих принципах и нормах обычного права. В этой связи полностью разделяем мнение, что, невзирая на отсутствие пока еще у Конвенции 1997 г. обязательной силы, ее основные положения и, в первую очередь, упомянутые выше принципы могут рассматриваться в качестве юридически обязательных, поскольку отражают общепризнанные нормы обычного права [3, с. 242; 6, с. 152; 25, с. 4], что, в частности, нашло подтверждение в решении Международного Суда ООН по спору между Венгрией и Словакией о проекте Габчиково-Надьмарош на реке Дунай [1, с. 185].

И, тем не менее, хочется надеяться, что вступление Конвенции в силу, все же, не является уж очень далекой перспективой. Только в текущем году свое согласие на ее обязательность выразили 5 государств [23], в связи с чем велика вероятность того, что Конвенция сможет обрести статус юридически обязывающего документа еще до завершения Международного десятилетия действий «Вода для жизни» в 2015 г.

В контексте рассмотрения вопроса, посвященного договорно-правовому регулированию охраны и рационального использования водных ресурсов, представляет интерес еще один документ, инициаторами разработки которого стали две достаточно известные в универсальном масштабе природоохранные неправительственные организации: «Международный зеленый крест» и «Международный секретариат по воде».

Старт данной инициативе был дан в ходе 3-го Всемирного форума по водным ресурсам в марте 2003 г. Год спустя на Всемирном форуме культур в Барселоне был принят проект Основных принципов глобальной рамочной конвенции о праве на воду [26]. По замыслу разработчиков будущая конвенция будет включать 17 статей. При этом в настоящее время подготовлены проекты лишь 11 статей, а еще 6 статей должны быть разработаны в будущем. Как указано в пояснительной записке к проекту Основных принципов глобальной рамочной конвенции о праве на воду, цель данной гражданской инициативы заключается в «определении и уточнении права на воду и факторов, от которых зависят его эффективность и глобальное влияние» [26]. Стоит заметить, что данному праву целиком и полностью посвящено Замечание общего порядка № 15 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКО ООН), принятое на его 29-й сессии в ноябре 2002 г. [27].

Преамбула глобальной рамочной конвенции исходит из признания ее участниками того, что права на жизнь, на человеческое достоинство, на здоровье, на продовольствие, на продовольственную безопасность, на соответствующее жилье, на развитие, на образование, на здоровую окружающую среду, а также на мир полностью зависят от признания основного права на воду. При этом последнее, согласно ст. 1 конвенции,

означает основное право доступа к «воде для жизни» – воде, качество, количество и доступность которой достаточны для удовлетворения основных потребностей людей в питье, гигиене, чистоте, приготовлении пищи, натуральном сельском хозяйстве для местного потребления продовольствия и санитарии. Кроме того, «вода для жизни» также означает сток, который должен быть гарантирован для того, чтобы обеспечить безопасность для здоровья и правильное функционирование рек, водотоков и всех водных экосистем.

Право на воду, в соответствии со ст. 3 проекта глобальной рамочной конвенции, является основным, всеобщим и неотъемлемым правом людей и общин, критерием социальной справедливости. Более того, оно является предпосылкой для реализации других прав человека. Данное право также предполагает достаточность количества подаваемой воды, подразумевает доступ к системе водоснабжения и гарантирует продолжительный доступ к необходимому водоснабжению на основе равноправия (ст. 4). Наконец, право на воду основывается на праве каждого человека иметь доступ к чистой, незагрязненной воде и предполагает, что «вода для жизни» доступна каждому по приемлемой цене (ст. 5).

В качестве основных принципов глобальной рамочной конвенции ее разработчики обозначили следующие: принцип национальной независимости от воды (ст. 2), принципы устойчивости и предосторожности (ст. 6), принцип справедливости и недопущения дискриминации (ст. 7), принцип ответственности (ст. 8), принципы участия и прозрачности (ст. 9).

Первый из указанных принципов подразумевает, что государства при реализации своих суверенных прав на использование водных ресурсов, а также при выполнении международных обязательств обязаны реализовать право на «воду для жизни» и признать его главным приоритетом. При осуществлении своих суверенных прав на использование водных ресурсов государство не должно причинять ущерб водным ресурсам и ставить под угрозу право на воду населения других государств. Данный принцип также предполагает справедливое и правильное использование водных ресурсов, совместно используемых различными государствами.

В соответствии с принципами устойчивости и предосторожности государства обязаны создать устойчивое управление круговоротом воды для удовлетворения потребностей людей и защиты окружающей среды. Должны быть определены виды водопользования и расставлены приоритеты с достижением равновесия между доступом к воде, обязанностями здравоохранения, защитой окружающей среды, особенно водных экосистем, и экономическим развитием стран и людей. В содержание данного принципа включено также принятие мер предосторожности для каждого вида водопользования, применение лучших технологий, лучших методов охраны окружающей среды, ограничение или недопущение вредных воздействий на водные ресурсы.

В основе принципа справедливости и недопущения дискриминации лежит система равенства, недискриминации, солидарности, дополненности и сотрудничества при реализации права на доступ к воде, призванная обеспечить соблюдение баланса в количестве и качестве воды между ее

основными потребителями. Особое внимание при этом должно быть уделено потребностям женщин, детей, пожилых людей, меньшинств, беженцев, мигрантов, заключенных.

В соответствии с принципом ответственности государства обязаны создать необходимую систему контроля и регулирования. На национально-правовом уровне должны быть установлены система подотчетности, средства защиты, возмещение ущерба в виде компенсации и соответствующие санкции.

Принципы участия и прозрачности предусматривают обеспечение участия при реализации права на воду всех заинтересованных граждан, поощрение участия общественности в процессах принятия решений и оценки водохозяйственных проектов, предоставление населению информации об услугах по водоснабжению, учет интересов местного населения и местных органов власти в сфере управления водой, борьбу с коррупцией при решении вопросов водопользования, свободный доступ к судебным и административным органам в случае нарушений права на воду.

Статья 10 проекта глобальной рамочной конвенции посвящена финансированию водного сектора и устанавливает, что вода не должна использоваться в целях получения чрезмерных прибылей и спекуляции, а цена на услуги по водоснабжению включает коммунально-бытовое водоснабжение и санитарную. Предусматривается, что водный сектор может финансироваться как из общественных, так и из частных фондов, при этом органам государства или местной власти должно быть предоставлено право собственности на водохозяйственные инфраструктуры.

Наконец, ст. 11, регламентирующая право на воду в случае вооруженных конфликтов, запрещает использовать водные ресурсы в качестве средства для ведения войны или в качестве цели в вооруженных конфликтах. Любое нарушение этого правила квалифицируется как преступление против человечества.

Как уже было отмечено выше, остальные статьи глобальной рамочной конвенции о праве на воду еще предстоит разработать в будущем, хотя уже сейчас известно, что они будут посвящены периодическим встречам государств-участников конвенции, принимаемым на них решениям и рекомендациям, механизму разрешения споров и внесения поправок в конвенцию [26].

Итак, на сегодняшний день отсутствует международный юридически обязательный документ, посвященный праву на воду – документ, который гарантировал бы права каждого человека на безопасную и доступную воду, который обязывал бы национальные органы государственной власти и, что наиболее важно, обеспечивал бы механизм для реализации этого права. Однако, такой документ, на наш взгляд, крайне необходим.

Важный шаг в данном направлении был предпринят в ноябре 2002 г., когда КЭСКП ООН объявил право человека на адекватное количество воды, соответствующей санитарным нормам, для личного использования и домашнего хозяйства одним из фундаментальных прав человека, указав в принятом им Замечании общего порядка № 15, что право человека на воду

является «обязательным условием для жизни в условиях соблюдения человеческого достоинства» и «непременным условием для осуществления других прав человека [27]. Однако, как известно, обладая определенным политическим весом и влиянием, принимаемые КЭСКП ООН замечания общего порядка, все же, не являются юридически обязательными документами для государств. Исправить эту ситуацию как раз и призвана глобальная рамочная конвенция о праве на воду, основные принципы которой разрабатываются в настоящее время.

Начало нового тысячелетия ознаменовалось еще одним важным событием в области кодификации и прогрессивного развития права водных ресурсов на универсальном уровне. На своей 60-й сессии, состоявшейся в 2008 г., КМП ООН приняла во втором чтении проекты статей, посвященных праву трансграничных водоносных горизонтов [28], и рекомендовала ГА ООН принять их в виде резолюции, а также рассмотреть с учетом важности данной темы возможность заключения конвенции на основе данных проектов статей.

Старт этому был дан в 2002 г., когда КМП ООН приняла решение включить в свою программу работы тему «Общие природные ресурсы», охватывающую, в том числе, и грунтовые воды. Как указано в общем комментарии к проектам статей, Комиссия изначально «решила следовать поэтапному подходу и сосредоточиться на рассмотрении трансграничных грунтовых вод в продолжение своей предыдущей работы в области кодификации права поверхностных вод» [28], завершившейся, как известно, принятием Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.

При обсуждении проектов статей по праву трансграничных водоносных горизонтов возник вопрос о возможном частичном дублировании ими Нью-Йоркской конвенции 1997 г. По этому поводу были высказаны две точки зрения. Согласно одной из них дублирования, на самом деле, нет, так как проекты статей охватывают, главным образом, «замкнутые грунтовые воды», а в Конвенции 1997 г. (ст. 2) речь идет о системе поверхностных и грунтовых вод, составляющих «в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание». Другая точка зрения допускала возможность частичного дублирования, особенно в ситуациях, когда не все водоносные горизонты являются «замкнутыми» [1, с. 199; 4].

Принятый КМП ООН документ включает 19 статей, которые учитывают многочисленные существующие двусторонние, региональные и универсальные соглашения и договоренности, касающиеся грунтовых вод. При этом ввиду того, что мнения правительств по поводу окончательной формы проектов статей разошлись (одни высказались за принятие юридически обязательного документа, в то время как другие предпочли ему акт рекомендательного характера), Комиссия предложила ГА ООН использовать двухэтапный подход: сперва принять к сведению проекты статей, включив их в приложение к своей резолюции, и рекомендовать государствам заключать соответствующие двусторонние и региональные соглашения на основе принципов, изложенных в проектах статей, а уже на более позднем этапе рассмотреть возможность заключения конвенции на основе данных проектов статей [28].

В преамбуле подготовленного КМП ООН документа подчеркивается растущий спрос на пресную воду и необходимость защищать ресурсы грунтовых вод, акцентируется внимание на важности обеспечения освоения, использования, сохранения, защиты ресурсов грунтовых вод и управления ими в контексте оптимального и устойчивого развития водных ресурсов для нынешнего и будущих поколений.

В проекте ст. 2 определяются восемь специальных терминов, использование которых продиктовано желанием приблизить текст к его потенциальным потребителям – научным работникам и руководству служб водопользования [28]. Среди данных терминов ключевыми, без сомнения, являются «водоносный горизонт» и «трансграничный водоносный горизонт». Первый из указанных терминов означает «слой проницаемой водонасыщенной геологической породы, находящейся над менее проницаемым слоем, и воду, содержащуюся в насыщенном зоне породы». Второй термин означает водоносный горизонт, части которого находятся в разных государствах. Необходимость конкретизировать термин «водоносный горизонт» для целей проектов статей была обусловлена наличием в действующих международно-правовых актах различных его определений.

Как и в других международных документах, посвященных водным ресурсам, в проектах статей получили закрепление основополагающие принципы пользования трансграничными водоносными горизонтами. В их числе суверенитет государств водоносного горизонта (ст. 3), справедливое и разумное использование (ст. 4), обязательство не наносить значительный ущерб (ст. 6), общее обязательство сотрудничать (ст. 7), регулярный обмен данными и информацией (ст. 8), двусторонние и региональные соглашения и договоренности (ст. 9).

Проекты статей предусматривают обязательства государств по защите и сохранению экосистем, которые находятся в пределах их трансграничных водоносных горизонтов (ст. 10), предотвращению и сведению к минимуму негативного воздействия на процессы их подпитки и разгрузки (ст. 11), предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения их трансграничных водоносных горизонтов (ст. 12). В этих целях государства осуществляют мониторинг данных горизонтов, разрабатывают и реализуют планы надлежащего управления ими, а также проводят предварительную оценку возможных последствий планируемой деятельности, которая может затронуть трансграничный водоносный горизонт (ст. 13–15).

Таковы основные положения одного из самых новых универсальных документов, посвященных водным ресурсам, который был подготовлен КМП ООН. Вместе с тем обращает на себя внимание отсутствие в нем традиционных для международных договоров положений, регламентирующих, во-первых, соотношение (связь) данного документа с иными международными соглашениями и, во-вторых, механизм урегулирования споров. На указанный пробел, кстати, обратила внимание и сама Комиссия, указав в общем комментарии к подготовленному ею документу, что она сознательно решила воздержаться от разработки проектов статей, касающихся обозначенных выше вопросов, по причине того, что смысл их формулировать появится лишь в том случае, если все-таки будет принято решение о заключении на основе проектов статей конвенции [28].

Как представляется, в принятых в год своего 60-летия проектах статей по праву трансграничных водоносных горизонтов КМП ООН удалось выдержать баланс между принципом суверенитета государств над природными ресурсами, необходимостью их разумного и справедливого использования и обязательством не причинения значительного ущерба. Кроме того, как отмечают А.Х. Абашидзе и А.М. Солнцев, данный документ соответствует современным тенденциям в международном экологическом праве, «поскольку в нем устанавливается обязательство государств принимать соответствующие меры по предупреждению, ликвидации или смягчению значительного вреда другому государству в результате использования водоносных горизонтов» [1, с. 197]. Принимая это во внимание, есть надежда, что появление международной конвенции, основу которой составят принятые в 2008 г. проекты статей, уже не за горами.

Подводя итог анализу различных международных инструментов, как специально посвященных водным ресурсам, так и затрагивающих данную проблематику лишь отчасти, можно констатировать наличие на сегодняшний день достаточно широкого круга актов. При этом часть из них существуют лишь в виде проектов будущих конвенций, а некоторые пока еще только находятся на этапе разработки.

Прогрессивное развитие и кодификация международно-правовых норм в области водных ресурсов в совокупности с расширением предмета регулирования в данной сфере обусловили появление доктринальной концепции о становлении в международном праве новой отрасли – международного водного права (международного права водных ресурсов). Следует отметить, что число приверженцев этой точки зрения с течением времени становится все большим [7; 8; 10; 16].

Основополагающим договорно-правовым источником формирующейся отрасли международного права, безусловно, является Конвенция ООН 1997 г., установившая ряд базовых принципов использования международных водотоков и ставшая закономерным результатом стремления государств выработать унифицированный подход в рассматриваемой области – единые общепризнанные нормы водопользования трансграничных рек. Вместе с тем данный международный договор, призванный стать общим правовым фундаментом для разработки на его основе двусторонних и многосторонних соглашений, касающихся того или иного международного водотока, за полтора десятилетия, прошедших с момента его заключения, так и не смог вступить в силу ввиду отсутствия необходимого числа ратификаций. С одной стороны, если руководствоваться концепцией устойчивого развития, обязанность брать на себя договорные обязательства по всем глобальным вопросам в области окружающей среды в целях обеспечения общих интересов не только существует, но и соответствует национальным интересам всех государств [11, с. 105–111]. Однако, с другой, экономическое развитие государств весьма часто не позволяет им брать на выполнимые для себя обязательства, в силу чего все более актуальным становится вопрос о механизме вовлечения государств в международные договоры в области окружающей среды [13, с. 50].

Тем не менее, позволим себе не согласиться с точкой зрения Э.Я. Эюбова, считающего, что Конвенция 1997 г. «не смогла внести ясный вклад в

международное водное право» [15, с. 192]. Несмотря на имеющиеся в ней упущения (наличие противоречивых положений, абстрактность и нечеткость некоторых формулировок, отсутствие механизма принуждения и пр.), данная Конвенция не содержит в себе каких-либо существенных пробелов. Более того, она устанавливает важные, фундаментальные начала (принципы), имеющие определяющее значение для развития человека, «предоставляет систему координат для управления трансграничными водами, в центре которой находятся именно люди» [29]. Что же касается тех ее недостатков, которые являются следствием «рамочной» природы Конвенции и которые в целом характерны для такого рода соглашений (широта предмета регулирования, нечеткость обязательств и т.п.), то они вполне устранимы: во-первых, ввиду того, что все те механизмы и правила, которые не прописаны в Конвенции, могут устанавливаться государствами при заключении двусторонних и иных договоров, регулирующих их деятельность по использованию соответствующих водотоков, и, во-вторых, по причине того, что Конвенция прямо и непосредственно возлагает на государства обязанность сотрудничать в рассматриваемой области, оставляя решение вопроса о способах и формах такого сотрудничества на усмотрение самих государств.

Полагаем, что вступление в силу Конвенции 1997 г., а также принятие глобальной рамочной конвенции о праве на воду и конвенции о праве трансграничных водоносных горизонтов стало бы весомым вкладом в укрепление международно-правовой основы рационального использования и охраны водных ресурсов.

Список цитированных источников:

1. Абашидзе, А.Х. Подземные воды – новый объект международно-правового регулирования / А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцев // Международное право – International Law. – 2009. – № 1. – С. 180–201.
2. Солнцев, А.М. От конфликта к сотрудничеству: российско-китайские отношения в области управления водными ресурсами // Международное право – International law. – 2009. – № 1. – С. 246-261.
3. Аманжолов, Ж.М. Многосторонние международные договоры в обеспечении водной безопасности в Центральной Азии / Ж.М. Аманжолов // Московский журнал междунар. права. – 2007. – № 4. – С. 226–243.
4. Валеев, Р.М. Охрана пресноводных ресурсов Земли в нормах международного экологического права / Р.М. Валеев // Международное экологическое право: учебник / Т.Г. Авдеева [и др.]; отв. ред. д.юр.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Р.М. Валеев // Консультант Плюс: Россия. Технология ПРОФ [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2012.
5. Данилов-Данильян, В.И. Водные ресурсы мира и перспективы водохозяйственного комплекса России / В.И. Данилов-Данильян. – М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009. – 88 с.

6. Искандархонова, Б.А. Правовое регулирование использования трансграничных рек в Центральной Азии / Б.А. Искандархонова // Московский журнал междунар. права. – 2007. – № 3. – С. 140–152.
7. Калиниченко, Т.Г. Формирование и развитие международного водного права / Т.Г. Калиниченко // Экологическое право. – 2005. – № 6. – С. 33–40.
8. Калиниченко, Т.Г. Теоретическое наследие О.С. Колбасова и современное развитие водного права / Т.Г. Калиниченко // Экологическое право. – 2007. – № 6. – С. 31–37.
9. Корбут, Л.В. Международно-правовой режим рек. История и современность / Л.В. Корбут, Ю.Я. Баскин. – М.: Наука, 1987. – 230 с.
10. Лазервиц, Дж. Развитие международного водного права: закон Международной комиссии права о ненавигационном использовании международных водотоков / Дж. Лазервиц // Международное и национальное водное право и политика. – Ташкент, 2001. – С. 67–85.
11. Лукашук, И.И. Глобализация, государство, право, XXI век / И.И. Лукашук. – М.: Спарк, 2000. – 279 с.
12. МакКаффри, С. Конвенция Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков: перспективы и недостатки / С. МакКаффри // Международные водотоки. Расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов / под ред. С. Салман, Л. Буассон де Шазурн. – Нью-Йорк и Женева, 2000. – С. 15–24.
13. Нурмухаметова, Э.Ф. Способы воздействия на государства с целью вовлечения их в договоры в области охраны окружающей среды / Э.Ф. Нурмухаметова // Гос-во и право. – 2005. – № 2. – С. 50–58.
14. Саваськов, П.В. Право несудоходных видов использования международных водотоков / П.В. Саваськов // Московский журнал междунар. права. – 2002. – № 4. – С. 279–284.
15. Эюбов, Э.Я. От Хельсинкских правил до Конвенции ООН о праве несудоходного использования международных водотоков 1997 г. / Э.Я. Эюбов // Московский журнал междунар. права. – 2009. – № 2. – С. 186–195.
16. Danta, A. National and international water law and administration: selected writings / A. Danta. – Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2003. – 187 p.
17. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, 17 марта 1992 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
18. Конвенция по защите Рейна, 12 апр. 1999 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа:

http://mwr.tj/ru/img/c4fda4e86fe85f4a8261b10bfeb24a13_1248521766.pdf. – Дата доступа: 13.10.2012.

19. Конвенция о режиме судоходства на Дунае, 18 авг. 1948 г. // Действующее международное право. В 3-х томах / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Том 1. – М.: Изд-во МНИМП, 1996. – С. 211–221.
20. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве мест обитания водоплавающих птиц, 2 февр. 1971 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
21. Конвенция по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, 17 июня 1994 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
22. Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков, 21 мая 1997 г. [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml. – Дата доступа: 10.11.2012.
23. United Nations Treaty Collection. Databases. Status of treaties. Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, New York, 21 May 1997 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en. – Дата доступа: 01.01.2013.
24. Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses. Report of the Sixth Committee convening as the Working Group of the Whole. Fifty-first session. Agenda item 144. A/51/869. 11 April 1997 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: <http://www.un.org/law/cod/watere.htm>. – Дата доступа: 25.10.2012.
25. Укрепление потенциала водного сотрудничества в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. № 1. Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод / Европейская экономическая комиссия. – Нью-Йорк и Женева: Издание Организации Объединенных Наций, 2006. – 25 с.
26. Основные принципы глобальной рамочной конвенции о праве на воду. Лето 2004 г. [Электронный ресурс] // Научно-образовательный ресурсный центр «Экологическая этика». – Режим доступа: <http://www.ecoethics.mrsu.ru/database/books2/b48.pdf>. – Дата доступа: 15.10.2012.
27. Замечание общего порядка № 15: Принято Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам. 29-я сессия. 2002 г. Док. E/C.12/2002/11 [Электронный ресурс] // Университет Миннесоты.

Библиотека по правам человека. – Режим доступа:
<http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rescgencom15.html>. –
Дата доступа: 15.10.2012.

28. Проекты статей по праву трансграничных водоносных горизонтов. Организация Объединенных Наций. Доклад Комиссии международного права. 60-я сессия (2008). Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 63-я сессия. Дополнение № 10 (A/63/10) [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/transboundary_aquifers.pdf. – Дата доступа: 12.11.2012.
29. Управление трансграничными водными ресурсами (из доклада о развитии человека Программы развития Организации Объединенных Наций (2006)) [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: http://www.un.org/russian/esa/hdr/2006/hdr2006_ch6.pdf. – Дата доступа: 22.11.2012.