

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

В мире насчитывается большое число рек (около 300 крупных водотоков), озёр, а также подземных водоносных бассейнов, относящихся к категории «трансграничных» водных объектов, т.е. таких которые пересекают границу между двумя или более государствами либо по которым проходит такая граница. Исторически международные водотоки представляли интерес, в правовом плане, главным образом с точки зрения регулирования международного судоходства по ним или разграничения государственных границ. В прошлом считалось, что «международной» рекой в собственном смысле слова является только река, имеющая непосредственное соединение с морем и используемая для международного судоходства на всем своем протяжении. В настоящее время подход к определению международного характера реки под углом зрения судоходства явно устарел, поскольку многонациональные или трансграничные реки используются главным образом как источник водоснабжения, для разнообразных промышленных целей, сельскохозяйственного орошения, производства электроэнергии, удаления бытовых и промышленных отходов.

По данным ООН за всю историю было заключено более 3600 международных соглашений имеющих отношение к воде. Хотя многие из них касались вопросов судоходства, разграничения границ и рыболовства, с середины 19-го века было принято не менее 400 соглашений, регулирующих использование воды как природного ресурса.

Несмотря на значительное число действующих международных договоров по вопросам использования трансграничных вод, до недавнего времени не было универсального международно-правового акта, систематизирующего основные принципы и нормы поведения государств в этой области международных отношений, или, иначе говоря «международного права водных ресурсов», как часто называют эту сферу международно-правового регулирования. Первая попытка систематизировать применимые нормы международного права в этой области, т.е. кодифицировать «обычные» международно-правовые нормы, была сделана в середине 1960-х гг. профессиональной неправительственной международной организацией – Ассоциацией международного права (АМП). На основе изучения международных договоров, обычаев, международной судебной практики Ассоциация разработала и приняла на своей сессии в Хельсинки в 1966 г. «Правила пользования водами международных рек», получившие название Хельсинкских правил.

Хельсинкские правила регулируют режим использования и охраны вод «международного водосборного бассейна» и содержат руководящие правовые принципы, определяющие взаимные права и обязанности государств, в пределах территорий которых находятся части такого бассейна. Основопологающей нормой правового режима трансграничных вод является принцип «разумного и справедливого использования», согласно которому каждое государство бассейна имеет право в пределах своей территории на разумную и справедливую долю в получении выгод от пользования водами этого бассейна.

Хельсинкские правила содержат нормы, касающиеся предотвращения и контроля загрязнения, регулирования судоходства на судоходных реках, лесосплава, предупреждения и разрешения международных споров относительно прав или других интересов государств бассейна. В последующие после принятия Хельсинкских правил, годы АМП выработала более 14 дополнительных рекомендаций, устанавливающих правила по различным аспектам охраны и использования международных водотоков. Все эти нормы были приведены в систему и представлены в едином документе Ассоциации

международного права под названием «Консолидация правил АМП относительно международных водных ресурсов» (Кампионе д'Италия, 1999 г.). В августе 2004 г. на Берлинской конференции Ассоциации были приняты новые «Правила, касающиеся водных ресурсов».

Хотя правила, разработанные и принятые АМП, являются чисто рекомендательными, не имеющими какой-либо обязательной для государств правовой силы, их принято рассматривать как отражение обычного международного права, сложившегося в результате весьма длительной практики государств. Эти правила во многом легли в основу большого числа дву- и многосторонних соглашений, включая единственный универсальный договор в этой области – Конвенцию ООН о несудоходном использовании международных водотоков 1997 г.

Конвенция ООН 1997 г. явилась результатом почти 30-летней работы Комиссии международного права ООН (в дальнейшем – КМП) по кодификации и прогрессивному развитию международного права в области несудоходного использования международных водотоков. Конвенция является рамочным международным соглашением, открытым для участия всех государств. Положения Конвенции определяют взаимные права и обязанности государств при использовании вод разделяемого ими «международного водотока», отдельные части которого находятся в пределах их территорий. Водоток, по Конвенции, означает систему поверхностных и подземных вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое.

Конвенция 1997 г. устанавливает как «материальные», так и «процедурные» нормы, которым государства-участники обязаны следовать в своих взаимоотношениях по поводу водопользования на трансграничных водотоках. Она поощряет государства, разделяющие один и тот же водоток, заключать соглашения, которые применяют или приспособляют конвенционные положения к специфическим характеристикам данного водотока, хотя участие в Конвенции не затрагивает юридической силы действующих соглашений.

Основополагающие нормы международного права водных ресурсов в целом – принцип разумного и справедливого использования вод международного водотока и принцип непричинения значительного ущерба другому государству водотока – получили в Конвенции дальнейшее развитие и конкретизацию. Наряду с ними в этом документе содержатся другие важные нормы, такие как общее обязательство сотрудничества, при использовании международного водотока, включая обмен информацией, процедурные обязательства уведомления и консультаций при планировании мер, способных вызвать значительные неблагоприятные последствия для других государств водотока, положения, касающиеся защиты и сохранения экосистем водотока, мирного разрешения международных споров и т.д.

Хотя Конвенция 1997 г. еще не вступила в силу, ее основные положения, прежде всего принцип справедливого и разумного использования, являются юридически обязательными даже для не участвующих в ней государств, постольку, поскольку они отражают общепризнанные нормы обычного права. Вместе с тем в силу рамочной природы Конвенции ее положения имеют весьма общий характер и предназначены, прежде всего, служить своего рода моделью при разработке более детальных соглашений по конкретным водотокам с учетом специфических обстоятельств и потребностей того или иного бассейна либо региона.

Именно такого рода соглашениями являются Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинкская водная конвенция ЕЭК ООН 1992 г.) и Пересмотренный протокол по разделяемым водотокам СРЮА 2000 г. Хельсинкская конвенция была подписана 17 марта 1992 года и вступила в силу 6 октября 1996 года. Это первый документ, направленный на создание правовой базы сотрудничества по защите и рациональному использованию трансграничных вод в

пределах целого региона. В пространственную сферу действия ЕЭК ООН входят страны Европы, Северной Америки, Центральной Азии и Израиль. В настоящее время в Конвенции участвует 35 государств, включая Европейский Союз.

Основными целями Хельсинкской водной конвенции являются:

- Охрана трансграничных вод (включая поверхностные и подземные воды) путем предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения;
- Экологически обоснованное и рациональное управление трансграничными водами;
- Разумное и справедливое использование трансграничных вод; и
- Сохранение и восстановление экосистем.

Достижение этих целей предполагается путем индивидуальных и совместных мер стран-участниц по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, насколько это возможно в источнике загрязнения. Это касается как точечных, так и диффузных источников.

Конвенция содержит две категории обязательств. Первая, включающая обязательства более общего характера, касается всех участвующих в Конвенции государств. Вторая категория обязательств распространяется на так называемые «прибрежные стороны», т.е. на тех участников Конвенции, которые имеют общие трансграничные воды. Ключевым обязательством прибрежных сторон является заключение двусторонних, многосторонних соглашений или других договоренностей в отношении конкретных разделяемых ими водотоков.

Подобно другим соглашениям рамочного типа, правовой режим, установленный Водной конвенцией, находится в постоянном развитии, в частности путем принятия дополняющих Конвенцию юридически обязательных международно-правовых актов – протоколов, а также других нормативных актов рекомендательного характера – разного рода руководств и рекомендаций.

Протокол по проблемам воды и здоровья, заключенный в 1999 г. (Лондон), направлен в

первую очередь на предотвращение, ограничение и сокращение степени распространения заболеваемости, связанной с водой. Его основной целью является содействие на всех соответствующих уровнях охране здоровья и благополучия человека путем совершенствования управления водохозяйственной деятельностью, включая охрану водных экосистем.

Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, заключенный в 2003 г. (Киев), впервые в мировой практике устанавливает режим возмещения экологического вреда в результате аварийного загрязнения пресных трансграничных вод. Особенностью Протокола об ответственности является то, что его разработка и принятие происходили под эгидой сразу двух «экологических» конвенций ЕЭК ООН – Водной конвенции 1992 г. и Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г. (Хельсинки). Последняя применяется в отношении предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации последствий, имеющих трансграничный характер. Целью Конвенции является содействие международному сотрудничеству в деле защиты людей и окружающей среды от промышленных аварий путем предотвращения таких аварий, насколько это возможно, сокращения их числа и серьезности, а также смягчения их воздействия.

Помимо двух вышеназванных международно-правовых актов в рамках ЕЭК ООН были разработаны и приняты еще два важных документа, имеющих непосредственное значение для защиты и сохранения трансграничных вод. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. (Эспо) (в дальнейшем –

Конвенция ОВОС) и Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 г. (Орхус) (в дальнейшем – Конвенция об информации).

Конвенция ОВОС закрепляет обязательства участвующих в ней стран в отношении оценки воздействия на окружающую среду на ранних стадиях планирования. Она также содержит общие обязательства государств уведомлять и консультироваться друг с другом по всем крупным проектам при их рассмотрении, которые могли бы иметь значительное воздействие на окружающую среду, выходящее за рамки территориальных границ планирующего такую деятельность государства. В частности, в перечень видов деятельности, в отношении которых требуется обязательная оценка воздействия на окружающую среду, включены все потенциально опасные для водных ресурсов производства, а также строительство крупных плотин и водохранилищ, деятельность по забору подземных вод, если годовой объем забираемой воды достигает 10 млн кубических метров и более, вырубка лесов на больших площадях.

В 2003 г. Конвенция ОВОС была дополнена Протоколом по стратегической экологической оценке (СЭО). После вступления Протокола в силу от сторон потребуется проводить оценку экологических последствий своих официальных проектов планов и программ. Протокол также касается политики и законодательства, хотя осуществление СЭО не носит обязательного характера. СЭО в процессе принятия решений проводится значительно раньше, чем ОВОС, и поэтому рассматривается в качестве одного из ключевых инструментов устойчивого развития.

Конвенция об информации явилась первым международным соглашением, обеспечивающим права общественности на доступ к экологической информации и участие в принятии соответствующих решений, и одновременно обязывающим участвующие в ней государства предусмотреть правовые и организационные гарантии для практической реализации такого рода прав.

Дополнительный к Конвенции 1998 г. Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ), принятый в 2003 г., имеет своей целью расширение доступа общественности к информации путем создания согласованных комплексных общенациональных РВПЗ, что будет способствовать участию общественности в процессе принятия решений и содействовать предупреждению и сокращению загрязнения окружающей среды.

Наряду с экологическими конвенциями, принятыми под эгидой ЕЭК ООН, все большую роль в деле защиты и рационального использования трансграничных вод в пределах Европейского региона играют акты Европейского Союза, прежде всего директивы в области охраны окружающей среды. Директива ЕЭС представляет собой обязательный для государств-членов правовой акт, реализация положений которого осуществляется путем принятия соответствующего национального законодательства. Наиболее важным документом в этом отношении является принятая Европейским Парламентом и Советом ЕС в 2000 г. Директива об установлении рамочных действий Союза в области водной политики (в дальнейшем – Водная директива ЕС).

Принятие Водной директивы ЕС может рассматриваться, с одной стороны, как важная мера по улучшению экологического состояния водных ресурсов в государствах-членах Евросоюза, а с другой, как давно назревший шаг по приведению в систему и упорядочению применения многочисленных и часто дублирующих друг друга нормативных актов ЕС в этой сфере. Основной целью Директивы является установление правовых рамок охраны вод, включая поверхностные, подземные, а также переходные и прибрежные воды, в том числе путем:

- Предупреждения дальнейшего ухудшения, охраны и улучшения состояния водных экосистем;

- Развития устойчивого водопользования, основанного на долгосрочной охране водных ресурсов;
- Принятия специальных мер по прогрессивному снижению выбросов, сбросов и потерь опасных веществ;
- Прогрессивного снижения загрязнения подземных вод;
- Уменьшения последствий наводнений и засух.

Водная директива ЕС исходит из бассейнового принципа охраны и управления водными ресурсами, осуществляемыми на базе бассейнового округа единым компетентным органом путем принятия и реализации плана управления речным бассейном. Что касается трансграничных вод, то Директива предусматривает создание международного бассейнового округа, допуская возможность использования уже имеющихся структур, созданных действующими международными соглашениями. В том случае, если бассейновый округ выходит за пределы Евросоюза, согласно Директиве соответствующие страны-члены должны стремиться к установлению надлежащей координации со страной, не являющейся членом ЕС, для достижения целей Директивы в отношении всего бассейнового округа.

Водная директива содержит целый ряд положений и подходов, которые могут быть с успехом использованы при разработке международных соглашений, национального законодательства и водной политики в целом даже теми государствами, которые не являются членами Европейского Союза. Это касается, прежде всего, бассейнового принципа управления водными ресурсами, использования «комбинированного» подхода к контролю точечных и диффузных источников загрязнения вод, критериев определения и показателей качества воды в разного типа водоемах, применения экономических механизмов (политика цен на воду, включая принцип «загрязнитель платит»), вовлечения общественности в процесс управления водами.

Успешное достижение целей всех рассмотренных выше международно-правовых актов

невозможно без эффективной национальной имплементации. Международные соглашения реализуются через мероприятия и деятельность, осуществляемые, прежде всего на уровне участвующих в них государств. Национальная имплементация включает в себя комплекс мер правового (принятие соответствующего национального законодательства), административно-организационного (создание новых или наделение соответствующей компетенцией имеющихся национальных органов), экономического (инвестиции и применение экономических рычагов воздействия) и социального (информация, образование и поощрение общественного участия) характера. Такая национальная деятельность должна подкрепляться на международном уровне контролем за соблюдением выполнения международных договоренностей и обязательств.

При всем разнообразии международной практики на первый план сегодня выходит концепция комплексного (или интегрированного) управления водными ресурсами (ИУВР). Как известно, Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию 2002 года в Йоханнесбурге призвала участвовавшие в ней правительства разработать к 2005 году планы интегрированного управления водными ресурсами и водосбережения. Эта задача ставится в отношении как национальных, так и трансграничных водных ресурсов. В принятом на встрече Плане государствам рекомендуется разработать и осуществить национальные и региональные стратегии, планы и программы по интегрированному управлению речными бассейнами, водоразделами и подземными водами; улучшить эффективность использования водных ресурсов и обеспечить их распределение между конкурирующими видами пользования таким образом, чтобы приоритет был отдан удовлетворению насущных потребностей человека и чтобы был достигнут баланс между требованием сохранения и восстановления экосистем, особенно

уязвимых, и бытовыми, промышленными и сельскохозяйственными потребностями, включая обеспечение хорошего качества питьевой воды.

Процесс ИУВР базируется на ряде ключевых принципов, которые в обобщенном виде заключаются в следующем:

- Управление водой должно осуществляться в пределах гидрографических границ в соответствии с морфологией конкретного бассейна.
- Управление должно включать учет и привлечение всех видов вод (поверхностных, подземных, возвратных), принимая во внимание климатические особенности.
- Тесная увязка водопользования и всех участвующих субъектов должна осуществляться как по горизонтали между отраслями, так и по вертикали между уровнями иерархии управления водой.
- Должно быть обеспечено общественное участие в управлении, планировании и развитии водных ресурсов.
- Управление водой должно осуществляться в условиях адекватного информационного обеспечения, открытости и «прозрачности».
- В деятельности водохозяйственных органов приоритет должен отдаваться насущным человеческим нуждам и природным требованиям.
- Должны быть использованы стимулы для водосбережения и борьбы с непродуктивными потерями в отношении всех водохозяйственных субъектов и водопользователей.

Таким образом, ИУВР определяется как процесс, который основан на учете всех наличных водных источников и ресурсов (поверхностных, подземных и возвратных вод) в пределах гидрографических границ водотока (бассейна), увязывает интересы различных отраслей и уровни иерархии водопользования, вовлекает все заинтересованные стороны в принятие решений и способствует эффективному и устойчивому использованию воды в интересах благосостояния общества и экологической безопасности. Главная цель ИУВР – устойчивое, справедливое и эффективное обеспечение водой нужд водопользователей и природы.