

Право несудоходных видов использования международных водотоков

*Саваськов П.В.**

21 мая 1997 г. Генеральная Ассамблея ООН на своей пятьдесят первой сессии резолюцией A/RES/51/229 приняла Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

Необходимость принятия такой конвенции обуславливалось тем значением международных водотоков, которое они стали приобретать особенно во второй половине прошедшего столетия для осуществления различных несудоходных целей: гидроэнергетических, промышленных, хозяйственно-бытовых, рыболовных и др. Деятельность государства по использованию международного водотока в тех или иных целях не могла не затрагивать права и интересы других государств. В связи с этим, начиная с 20-х годов XX столетия, когда в 1923 г. в Женеве была заключена Конвенция об устройстве гидротехнических сооружений, затрагивающих интересы нескольких государств, было заключено относительно большое число региональных (с ограниченным числом участников) и двусторонних договоров, направленных на регулирование возникающих в связи с использованием международных водотоков вопросов. Можно сказать, что к 90-м годам XX века международное сообщество накопило достаточный опыт сотрудничества государств в области использования международных водотоков. Однако универсального механизма, который устанавливал бы общие принципы и нормы сотрудничества государств по использованию международных водотоков в несудоходных целях, не было. В связи с этим Генеральная Ассамблея поручила Комиссии международного права подготовить проект договора. Такой проект был подготовлен. Он получил одобрение Шестого комитета ООН и, как упоминалось выше, был принят Генеральной Ассамблеей ООН.

* Саваськов Павел Васильевич - к.ю.н., профессор МГИМО (У) МИД России.

Эта конвенция, как следует из ее преамбулы, является результатом кодификации и прогрессивного развития международного права. Иными словами, ряд ее положений, несмотря на то, что эта конвенция не вступила в силу, действуют в качестве обычных норм общего международного права.

Объектом конвенции являются международные отношения, касающиеся использования международных водотоков и их вод в любых целях, за исключением судоходства, а также мер защиты, сохранения и управления при использовании водотоков и их вод.

Международные водотоки, как установлено в ст. 2 конвенции, - это водотоки, части которого находятся в различных государствах. В свою очередь, под водотоком понимается «система поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание» (ст. 2). Таким образом, международные водотоки включают реки, озера, иные водоемы, а также подземные воды, которые расположены на территориях двух или более государств.

По своему характеру конвенция является рамочной: она содержит общие положения и принципы, которыми должны руководствоваться государства как при осуществлении деятельности в одностороннем порядке по использованию международных водотоков, так и при осуществлении сотрудничества с другими государствами при таком использовании. В конвенции отсутствуют какие-либо технические нормы и стандарты, а также иные специальные правила, касающиеся различных видов использования международных водотоков. Они устанавливаются государствами при заключении двусторонних и иных договоров, регулирующих их деятельность по использованию таких водотоков.

К указанным общим положениям и принципам относятся следующие.

Любое государство, на территории которого расположена часть международного водотока, может участвовать в переговорах о заключении договора об использовании этого водотока и участвовать в консультациях. Более того, государство может стать участником любого договора, которое касается использования всего международного водотока (ст. 4 конвенции). Иными словами, конвенция устанавливает принцип, в соответствии с которым договор об использовании международного водотока является в целом открытым для любого государства водотока, даже если оно не участвовало в переговорах по заклю-

чению такого договора и в договоре нет специальных положений о возможности его присоединения в будущем. Какого-либо согласия на участие этого государства не требуется со стороны других государств, заключивших договор.

Государство, осуществляя свою деятельность, обязано руководствоваться принципом справедливого и разумного использования международного водотока, что подразумевает, в частности, необходимость соблюдения интересов других государств и учета таких факторов, как географические, гидрологические, экологические особенности водотока, социально-экономические потребности государств, зависимость населения от водотока, сохранение и защиту водных ресурсов водотока (ст. 5-6).

Конвенция предусматривает и такой принцип, как обязательство государства принимать на своей территории все надлежащие меры для предотвращения нанесения значительного ущерба другим государствам, на территории которых находится международный водоток (ст. 7).

Как известно, общее международное право закрепляет и такой принцип, как обязанность государств сотрудничать друг с другом как в поддержании международного мира и безопасности, так и в других областях, например, в экономической, социальной, культурной и технической. Рассматриваемая конвенция также предусматривает, что государства, осуществляя свою деятельность по использованию международного водотока обязаны сотрудничать друг с другом на основе принципов суверенного равенства, взаимной выгоды и добросовестности. Сами государства, участники конвенции, будут определять, формы и способы указанного сотрудничества, например, следует ли создавать какие-нибудь совместные механизмы или комиссии, которые могли бы способствовать осуществлению надлежащего сотрудничества (ст. 8).

Государства водотока в силу статьи 9 осуществляют на регулярной основе обмен легкодоступными данными и информацией о состоянии водотока (например, гидрологического, метеорологического, гидрогеологического и экологического характера или же о качестве воды).

В соответствии с конвенцией ни один вид использования международного водотока не пользуется приоритетом. Более того, если возникает противоречие между различными видами использования, то оно должно разрешаться с особым учетом необходимости удовлетворения насущных человеческих потребностей.

Ряд статей конвенции посвящен взаимоотношениям государств при планировании мероприятий относительно использования международного водотока. В этом случае государствам следует обмениваться не только информацией и проводить консультации, но и вступать в переговоры о возможных последствиях планируемых мероприятий для состояния международного водотока.

Если планируемые мероприятия могут вызвать значительные неблагоприятные последствия для международного водотока, то государство, прежде чем осуществлять такие мероприятия, должно направить соответствующее уведомление. Если заинтересованные стороны не договорятся об ином, то уведомляемым государствам предоставляется срок в шесть месяцев для изучения и оценки возможных последствий планируемых мероприятий и подготовки ответа. Если определение такой оценки встречает трудности, то указанный срок может быть продлен еще на шесть месяцев. В течение этого периода уведомляющее государство не осуществляет планируемые мероприятия без согласия уведомляемых государств. Если же уведомляющее государство не получит в течение указанного периода ответа, то оно может приступить к осуществлению планируемых мероприятий.

Если же государство, планирующее проведения каких-либо мероприятий, которые могут иметь значительные неблагоприятные последствия для водотока, не направило уведомления об этих мероприятиях другому государству, то последнее имеет право потребовать предоставления соответствующих данных и информации. Такое требование должно быть обоснованным.

Конвенция предусматривает и механизмы решения возникающих разногласий относительно планируемых мероприятий. Так, заинтересованные государства обязаны прибегнуть к консультациям и переговорам для достижения справедливого урегулирования разногласий.

Как показывает международная практика, любая деятельность по использованию водотоков и морской среды чревата необратимыми вредными последствиями. Учитывая это, конвенция устанавливает общие положения, касающиеся защиты и сохранения экосистемы международных водотоков. Предусматривается, в частности, что государства, как индивидуально, так и совместно обязаны предотвращать, сокращать и сохранять под контролем загрязнение международных водотоков, которое может нанести значительный ущерб другим государствам или окружающей среде, включая, например, ущерб здо-

ровью или безопасности населения. Кроме того, государствам предлагается предпринимать меры, которые способствовали бы согласованию политики в области предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения международного водотока.

Следует обратить внимание на определение понятия «загрязнения международного водотока», под которым понимается «любое пагубное изменение состава или качества вод международного водотока, которое прямо или косвенно является результатом деятельности человека» (ст. 21). Можно сравнить это определение с теми, которые даются в других договорах. Так, в статье 2 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. под загрязнением понимается привнесение человеком, прямо или косвенно, в морскую среду веществ или энергии, которое привело или может привести к таким пагубным последствиям, как, например, вред живым организмам или опасность для здоровья человека. Если сравнить приведенные положения, то определение загрязнения, данное в Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, является более широким.

Конвенция провозглашает, что международные водотоки в период международных вооруженных конфликтов и вооруженных конфликтов немеждународного характера находятся под защитой в соответствии с международным правом.

Конвенция предусматривает и механизмы разрешения споров, которые могут возникать в связи с деятельностью по использованию международных водотоков. В частности, среди этих механизмов названы обращение к третьей стороне с просьбой о предоставлении добрых услуг, обеспечения посредничества или примирения. Стороны могут передать спор и на рассмотрение арбитражного органа или Международного Суда ООН.

Для установления фактов, которые вызвали спор, создается специальная комиссия (Комиссия по установлению фактов), в состав которой входят по одному члену, который назначается соответствующей спорящей стороной, а также член, который не является гражданином ни одной из таких сторон. Названный член комиссии выполняет функции председателя. Комиссия может состоять и из одного члена. В соответствии с конвенцией комиссия не только устанавливает факты, но и дает рекомендации по урегулированию споров. Иными словами, компетенция данной комиссии охватывает как функции следственной комиссии, так и комиссии по примирению.

Государства при ратификации, принятии или утверждении конвенции или присоединении к ней либо в любое другое время может признать по любому спору в связи с применением рассматриваемой конвенции обязательной юрисдикцию Международного Суда ООН или арбитражного органа, который будет создан в соответствии с Приложением к Конвенции. В последнем случае государства могут договориться и об урегулировании спора иными средствами. В соответствии с этим Приложением государства, стороны в споре, создает арбитраж в составе трех членов. Каждая из сторон назначает по одному члену, которые в свою очередь по взаимному согласию назначают третьего члена, осуществляющего функции председателя. Арбитраж должен вынести решение по спору в течение пяти месяцев после его формирования, которое является обязательным для спорящих сторон.

Конвенция не вступила в силу, поскольку на октябрь 2002 г. ее ратифицировало всего шестнадцать государств. В соответствии с конвенцией она вступает в силу на девяностый день после сдачи государствами на хранение Генеральному секретарю ООН тридцать пятой ратификационной грамоты, документа о принятии, утверждении или присоединении. Участницей конвенции может стать и региональная организация экономической интеграции. Однако документ, выражающий согласие такой организации на обязательность конвенции, не засчитывается в число документов, сданных государствами депозитарию.

Конвенция не запрещает заявления оговорок. Если же оговорки будут заявляться, то они не должны противоречить объекту или целям конвенции.