

ВОПРОСЫ ТЕРРИТОРИИ

От Хельсинкских правил до Конвенции ООН о праве несудоходного использования международных водотоков 1997 г.

Эюбов Э.Я.*

Наличие международного водного права как сложившейся отрасли международного права еще вызывает сомнения у юристов-международников. В этой связи кодификация обычноправовых норм в этой области и принятие Конвенции ООН 1997 года является важным шагом к ее признанию. Поэтому представляется полезным проанализировать развитие этих норм, а также факторы, повлиявшие на него.

Ключевые слова: международное водное право, международный водоток, несудоходные виды использования, Хельсинкские правила, Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

В двадцатом столетии, когда международное водное право уделяло основное внимание несудоходному использованию международных рек, были заключены многочисленные двусторонние и многосторонние соглашения, вначале в Европе и Северной Америке, а позднее и в других частях земного шара. Однако в мире не существовало консенсуса или последовательного подхода, на котором могли бы основываться принципы этой отрасли международного права. Первая причина такого неоднородного отношения может быть объяснена особенностями

* Эюбов Эмин Ягуб оглы – соискатель кафедры международного права МГИМО (У) МИД России, Чрезвычайный и Полномочный Посол Азербайджанской Республики в Бельгии и Люксембурге, Постоянный представитель при Европейских сообществах. ilc48@mail.ru.

различных речных бассейнов, их разнообразными гидрологическими, климатическими, политическими и социально-бытовыми условиями. Второе препятствие для универсального подхода было связано с отсутствием политической воли государств, желания начать необходимые многосторонние обсуждения, а также отсутствием всяческого стремления обращаться за помощью к международным организациям при разработке системы принципов для регулирования использования международных рек. Это нежелание было особенно очевидно, когда дело касалось распределения пресной воды. По этой причине государства гораздо раньше обратили внимание на меры по предотвращению загрязнения воды, чем на принципы ее количественного распределения.

В 1950–1960-х годах отчетливо проявились первые предупреждающие признаки дефицита воды. Отсутствие международно-правового регулирования привело страны к серьезным конфликтам, касающимся крупнейших международных рек. Можно отметить следующие: спор между Индией и Пакистаном относительно реки Инд; конфликт по Нилу между Египтом и Суданом; спор в отношении реки Колумбия между Канадой и Соединенными Штатами и различные конфликты по использованию ближневосточных рек. В течение этого периода юристы разных стран пытались выработать формулировку принципов распределения международных водотоков. Были выделены четыре подхода, но консенсуса в пользу какого-либо одного из них не было:

- 1) абсолютный территориальный суверенитет;
- 2) абсолютная территориальная целостность (прибрежные права);
- 3) равноправное использование;
- 4) совместное управление (общность интересов).

Государства, расположенные в верхнем течении, обычно заявляли, что они имеют право поступать с водными потоками, проходящими через их территории, так, как они считают нужным. В другом случае государства, расположенные вниз по течению реки, утверждали, что они имеют право на получение потока воды, неизменного по количеству и качеству, и таким образом применяли правовую теорию прибрежных прав, которые на практике позволили бы им по существу иметь право вето в отношении водопользования в верхнем течении рек. В конечном итоге стороны урегулировали свои отношения, заключая международные договоры¹. Но огромное разнообразие мнений

¹ Соглашение о водах реки Инд 1960 г., 419 UNTS 125; Договор о водах реки Нил 1959 г., 453 UNTS 51; Соглашения по реке Колумбия 196 г. и 1964 г., 542 UNTS 244.

о применимых нормах права, выраженных вовлеченными в эти споры сторонами, позволяет уверенно утверждать, что никакого общепринятого международного права, регулировавшего международные водные ресурсы, не существовало.

Необходимость разработки принципов международного права по управлению несудоходным использованием международных рек побудила неправительственные ассоциации специалистов в области международного права заняться данной проблемой.

Первая инициатива такого рода была предпринята Институтом международного права (ИМП). ИМП начал работу над вопросами рек в эру навигационных проблем. Вскоре после этого изучаемая проблематика была расширена, и в сферу изучения вошли вопросы несудоходного использования международных рек. Еще в 1911 году институт в принятой им Мадридской декларации «Международные правила, относящиеся к несудоходному использованию международных водотоков» выразил свою позицию следующим образом: «Прибрежные государства с общим водотоком находятся в состоянии постоянной физической зависимости друг от друга»². Существенным вкладом Института стала также принятая им в 1961 году в Зальцбурге «Резолюция о несудоходном использовании международных неморских вод»³.

Другая неправительственная организация – Ассоциация международного права – работает над этой проблематикой начиная с 1954 года. В 1956 году на 47-й Конференции Ассоциации ее Комитетом по рекам была представлена «Констатация принципов, на которых должны основываться нормы права об использовании международных рек»⁴, где содержалось восемь таких принципов. Они составили основу для дискуссии по ряду ключевых вопросов складывающегося международного водного права.

Главный же результат работы Ассоциации международного права по данной теме – Хельсинкские правила использования вод междуна-

² International Regulation regarding the Use of International Watercourses for the purposes other than Navigation. April 20, 1911 // 24 *Annuaire de L'Institut de Droit International*. – 1911.

³ Resolution on the Utilisation of Non-maritime International Waters (except for Navigation). September 13, 1961 // 49 *Annuaire de L'Institut de Droit International*. – 1961.

⁴ A Statement of Principles upon Which to Base Rules of Law Concerning the Use of International Rivers. – Report of the Forty-seventh Conference of the International Law Association held at Dubrovnik 1956. – 1957.

родных рек, изложенные в отчете о ее 52-й конференции, состоявшейся в 1966 году⁵.

В Хельсинкских правилах отражен фундаментальный принцип «справедливого использования вод» международного водотока на бассейновой основе как сложившаяся норма международного права. «Каждое государство бассейна имеет право, в пределах своей территории, на разумную и справедливую долю выгодного использования вод бассейна международного водотока». Эта доля «определяется в свете всех соответствующих факторов в каждом конкретном случае». В Правилах перечислены одиннадцать таких факторов, и при этом предусмотрено, что юридический «вес, который надлежит придавать каждому фактору, определяется его значимостью в сравнении со значимостью других факторов, относящихся к данному случаю».

Хельсинкские правила отразили накопленный к 1966 году правовой опыт управления международными водотоками, сделав акцент на принцип справедливого водопользования, отвергнув доктрину абсолютного суверенитета государства над частью международного водотока, находящейся в пределах его территории. Они применялись некоторыми национальными судебными органами при урегулировании споров и использовались на межправительственном уровне для согласования механизмов управления водами конкретных речных бассейнов. Однако мнения по вопросу, были ли Хельсинкские правила приняты международным сообществом в качестве обычного международного права, разделились⁶.

Утверждая заключительный отчет Комитета по рекам в 1966 г., Хельсинкская конференция АМП официально учредила новый Комитет по праву международных водных ресурсов. Впервые этот комитет собрался на заседание в июне 1967 года. С тех пор он провел многочисленные встречи и организовал свою деятельность в рамках шести рабочих групп, развивающих соответствующие принципы в следующих областях:

- 1) навигация;
- 2) подземные воды;

⁵ Helsinki Rules on the Use of Waters of International Rivers. – Report of the Fifty-second Conference of the International Law Association held at Helsinki, August 14–20, 1966. – 1967.

⁶ См., например: Управление водными ресурсами России: международно-правовые и законодательные механизмы / Под. ред. А.Н. Вылегжанина. М.: МГИМО (У), 2008.

- 3) загрязнение прибрежных областей и внутренних морей;
- 4) соотношение между водными и другими природными ресурсами;
- 5) использование международных водных ресурсов;
- 6) управление международными водными ресурсами.

В 1997 году Рамочная Конвенция ООН о праве несудоходного использования международных водотоков была принята и открыта для подписания. При голосовании в Генеральной Ассамблее 103 государства высказались за, 27 воздержалось и 3 были против (Бурунди, Китай и Турция). Конвенция 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. В то время как число голосов против Конвенции было небольшим, значительное количество воздержавшихся и сомнения, выраженные некоторыми из государств, проголосовавших в пользу Конвенции, указывают на то, что Конвенция, независимо от того, чего ей удастся достигнуть, не кодифицирует общие нормативные ожидания государств, существующие в данное время⁷. Многие государства уже являются участниками договоров, регулирующих их международные водотоки, которые удовлетворяют национальным целям. Такие государства вообще полагают, что для них от Конвенции будет немного пользы. Некоторые другие полагают, 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 быть участниками данной Конвенции. Таким образом, сомнительно, несмотря на остающуюся правовую неопределенность в отношении использования международных водотоков, что данная Конвенция когда-либо станет полностью действующей.

Некоторые серьезные вопросы касаются Конвенции в целом, а ряд возражений относится к конкретным аспектам. Турция выразила обеспокоенность тем, что «проект Конвенции должен был бы ясно установить примат фундаментальных принципов справедливого и разумного

⁷ Schwabach A. The United Nations Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses, Customary International Law, and the Interests of Developing Upper Riparians, 33 (2) Texas Int'l. L. J. 257 (1998).

использования по сравнению с обязательством не причинять существенный ущерб»; Руанда воздержалась потому, что в Конвенции не было никакой «ссылки на священный принцип суверенитета государств»; Франция, Китай и Эфиопия жаловались на дисбаланс между правами государств, расположенных выше и ниже по течению рек⁸. В общем, Конвенция была по большей части хорошо встречена развитыми странами, но столкнулась со скептицизмом развивающихся стран. Многие из развивающихся стран, однако, высказали свое беспокойство по поводу Конвенции, в которой они видели потенциальное препятствие их будущим проектам развития.

В дополнение к общему сопротивлению государств и непопулярности Конвенции среди развивающихся стран последние стадии переговоров выявили некоторые конкретные проблемы. Они включали определение международного водотока, отношение между принципом равноправного и разумного использования и принципом непричинения вреда и мирное урегулирование споров, касающихся водотоков⁹.

Конвенция разделена на семь частей¹⁰. 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. Вторая часть 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. Вторая часть была подготовлена после глубокой проработки существующих договоров и государственной практики и, как полагают многие наблюдатели, точно отражает содержание общепринятых принципов международного права. Часть III формулирует процедурные правила, систему уведомления и консультаций по обязательствам, затрагивающим международные водотоки. Часть III также рассматривается

⁸ Там же, сноска 66.

⁹ См. ответы государств в докладе Генерального секретаря ООН, UN DocA/51/275.

¹⁰ Для обзора конвенции см., например: McCaffrey S. The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfall // In: International Watercourses: Enhancing Cooperation and Managing Conflict; Eds. Salman and Boisson. 1997; International Water Law. Selected Writings of prof. Ch.B. Bourne / Ch.B. Bourne; Ed. P. Wouters. London-the Hague-Boston, 1997.

многими как добавляющая определенные детали к общему обязательству уведомления и консультаций, которые были уже хорошо закреплены в международном праве. Часть IV касается защиты окружающей среды, сохранения и управления водными экосистемами. Большинство наблюдателей полагают, что эта часть Конвенции обращается к относительно новым проблемам защиты и сохранения окружающей среды и, таким образом, не опирается на общепринятые нормы водного права. Конечно, верно, что в государственной практике всесторонняя защита пресноводной экосистемы не занимает столь же видного места, как вопросы распределения и использования воды. Подход, принятый в части IV, в определенной степени сходен с подходом к проблемам загрязнения и сохранения окружающей среды в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. Часть V касается чрезвычайных ситуаций. Часть VI среди общих положений содержит процедуру урегулирования споров. Часть VII – заключительные положения.

Конвенция ООН по водотокам не является таким всесторонним инструментом различного применения, как Конвенция ООН по морскому праву. Преамбула называет ее рамочной конвенцией, однако она не касается судоходного использования, а ее применение к рыболовству ограничено. В результате Конвенция не достигает своей заявленной всесторонней цели, и ее охват ограничен проблемами распределения, т.е. справедливого использования водных ресурсов. Конвенция применяет много важных терминов, но не в состоянии дать им точное толкование, необходимое для полноценного применения. Примерами являются понятия экосистемы, окружающей среды, оптимального устойчивого развития, защиты водотока. А каждая конвенция или международное соглашение в этой области используют свои собственные определения, которые отражают степень согласия, достигнутого сторонами. Определения крайне важны, особенно если из их контекста возникают правовые обязанности. Это отсутствие четких формулировок правовых принципов в Конвенции, несомненно, отражает компромиссы, на которые нужно было пойти, чтобы достичь хоть какого-то соглашения. В результате этих компромиссов польза и влияние Конвенции будут, вероятно, уменьшены.

В целом Конвенция не смогла внести ясный вклад в международное водное право. Ее нехватка ясности иллюстрируется многими положениями. В свою очередь, недостаточная ясность способствует слабости международно-правового регулирования. Протоколы обсуждений

в КМП и в Рабочей группе Шестого Комитета показывают существенные разногласия по основным статьям Конвенции¹¹. Кроме того, государства, которые не голосовали за Конвенцию в Рабочей группе, совсем не являются незначительными; против Конвенции голосовали Бурунди, Китай и Турция, в то время как Аргентина, Египет, Индия, Израиль, Пакистан, Россия и Испания воздержались. Протокол голосования не позволяет убедительно утверждать, что положения Конвенции были приняты международным сообществом в качестве обычного права. Для государств, не являющихся членами Конвенции, ее положения будут в лучшем случае служить руководящими принципами, помогающими в определении того, является ли оспариваемое использование вод международного водотока в конкретном случае разумным и справедливым, но не могут юридически определять результат спора.

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. И это не удивительно, поскольку они непосредственно связаны с базовой конкурентной динамикой промышленной деятельности, экономического развития и движения глобального рынка.

В том, что касается ресурсов пресной воды, государства, вообще говоря, не готовы и не могут согласовать правовой режим, способный справиться с условиями увеличивающегося дефицита, роста потребностей и ухудшающегося качества. Однако в течение последнего полувека предпринимались многочисленные попытки, направленные на кодификацию международного водного права. Приведенная ниже таблица иллюстрирует развитие принципов водного права за последние сорок лет, начиная от Хельсинкских правил до Конвенции 1997 года. Развитие этих принципов не всегда шло в направлении прогрессивного развития международного права, но может интерпретироваться как скромное совершенствование, направленное на достижение глобального согласия по устойчивой защите ресурсов пресной воды.

¹¹ UN Doc. A/C.6/51/sr.62/add. 1.

	Хельсинкские правила АМП 1966 г.	Проект статей КМП 1994 г.	Конвенция ООН 1997 г.
Содержание	Судоходное и несудоходное использование	Несудоходное использование	Несудоходное использование
Определение	Международный водосборный (дренажный) бассейн <ul style="list-style-type: none"> • Поверхностные воды, включая все рукава • Свободные почвенные воды, связанные с поверхностными водами • Артезианские (напорные) воды 	Система международных водотоков <ul style="list-style-type: none"> • Поверхностные воды, включая все рукава • Свободные почвенные воды, только если связаны с поверхностными водами • Без артезианских (напорных) вод 	Международные водотоки <ul style="list-style-type: none"> • Поверхностные воды • Почвенные воды, имеющие общее окончание • Без артезианских (напорных) вод
Принцип использования	Ограниченный суверенитет, справедливое использование	Справедливое использование	Справедливое использование
Существующие виды использования	Условный приоритет существующих видов использования	Отказ от концепции условного приоритета существующих видов использования	Отказ от концепции условного приоритета существующих видов использования
Правило непричинения вреда	Отдельного правила непричинения вреда не существует	Принятие надлежащих мер и существенный ущерб (меньший, чем заметный ущерб)	Принятие надлежащих мер
Взаимодействие принципа использования и правила непричинения вреда	Примат справедливого использования	Примат правила непричинения вреда	Примат принципа справедливого использования
Защита экосистемы	Нет защиты экосистемы	Есть	Есть
Обязательство уведомления	Рекомендация по «предоставлению информации»	Обязательное уведомление; нет уведомления без согласия	Обязательное уведомление; без согласия для уведомления
Урегулирование споров	Рекомендованные механизмы предотвращения споров (переговоры) и разрешения споров	Широкие обязательные правила	Установление фактов

Библиографический список

Управление водными ресурсами России: международно-правовые и законодательные механизмы / Под. ред А.Н. Вылегжанина. М.: МГИМО (У), 2008.

International Water Law. Selected Writings of prof. Ch.B. Bourne / Ch.B. Bourne; Ed. P. Wouters. – London-the Hague-Boston, 1997.

McCaffrey S. The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfall. – In: International Watercourses: Enhancing Cooperation and Managing Conflict; Eds. Salman and Boisson, 1997.

Schwabach A. The United Nations Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses, Customary International Law, and the Interests of Developing Upper Riparians, 33 (2) Texas Int'l. L. / . 257 (1998).

From the Helsinki Rules to the UN Convention on Non-navigational Use of International Watercourses 1997 (Summary)

*Emin Eyyubov**

The existence of International water law as fully developed branch of International law raises doubts in lawyers. In this regard the codification of customary rules in this area and the adoption of the UN Convention in 1997 is a very important step towards its recognition. So it might be useful to analyze development of these norms and factors affected such development.

Key words: International Water Law, international watercourse, non-navigational use, Helsinki Rules, UN Convention on Non-navigational Use of International Watercourses.

* Emin Eyyubov – post-graduate student of the Chair of International law MGIMO-University MFA Russia; Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Republic of Azerbaijan to Belgium and Luxembourg, permanent representative at the European Communities. ilc48@mail.ru.