

УДК 502/504:556.5

К. Ю. ШАТАЛОВАФедеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт водных проблем Российской академии наук, г. Москва

ПРИНЦИПЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

Рассмотрены основные международно-правовые соглашения и иные документы, определяющие порядок использования и охрану трансграничных водных объектов, в их историческом аспекте. Дан анализ изменения вопросов, рассматриваемых в международных договорах и соглашениях. С течением времени они становятся более всеобъемлющими как по охватываемым вопросам, так и по инструментам, которые используются для совместного управления водными ресурсами трансграничного бассейна. Описаны как общие современные принципы распределения трансграничных водных ресурсов, основанные на общности интересов государств трансграничного водного объекта, так и более локальные. При их использовании должен применяться бассейновый подход, то есть водная система рассматривается как единое целое для сопредельных (прибрежных) государств при сохранении их национального суверенитета. Отмечается, что в настоящий момент международное право в области водных отношений основывается на общности интересов государств трансграничного водного объекта. Возможности современного мониторинга за количеством и качеством воды в трансграничных водных объектах позволяют оценивать их состояние на постоянной основе. Существенным становится создание механизма по построению научно обоснованных, подкрепленных расчетами, прозрачных и справедливых принципов, подходов и правил распределения водных ресурсов. Инструментом для реализации соглашений служат Совместные Комиссии по управлению трансграничными водными объектами, созданные государствами-участниками. Главными причинами возникающих разногласий (более 90 %) служат вододелиние и вопросы инфраструктуры.

Международные соглашения, трансграничные водные объекты, принципы распределения водных ресурсов.

Main international legal agreements and other documents defining the order of use and protection of transboundary water objects in their historical aspect are considered. There is given an analysis of the questions changing which are considered in international treaties and agreements. In the course of time they become more comprehensive both on the questions covered and on the tools used for a joint management of water resources of the transboundary basin. General modern principles of distribution of the transboundary water resources based on the generality of the states interests both of the transboundary water body and more local are described. At their use there should be applied the basin approach, i.e. the water system is considered as a whole unit for adjacent (coastal) states at preservation of their national sovereignty. It is stated that at present the international law in the field of water relations is based on the community of interests of the states of the transboundary water body. Possibilities of modern monitoring over the quantity and quality of water in transboundary water objects allow assessing their state on the constant base. Establishment of a mechanism on building scientifically substantiated, supported by calculations, transparent and fair principles, approaches and rules of water resources distribution becomes essential. The tool for realization of agreements is Joint Commissions on management of transboundary water objects created by the state-participants. The main reasons for the differences arising (over 90 %) are water division and questions of infrastructure.

International agreements, transboundary water bodies, principles of distribution of water resources.

Порядок использования и охраны трансграничных водных объектов определяется межправительственными соглашениями, которые основываются на международном праве. Между 1820 и 2007

годами подписано около 700 различных соглашений, так или иначе касающихся водных ресурсов [1]. Они составляют 250 независимых договоров, которые применяются к 113 речным бассейнам.

Номинально эти договоры регулируют почти 70 % трансграничных бассейнов мира, хотя объем и содержание их варьирует в широких пределах.

Помимо традиционных вопросов, рассматриваемых в международных договорах, таких, как сооружение гидроэлектростанций, выделение квот на воду для орошения, которые по-прежнему остаются существенными, акцент может делаться на управлении водными ресурсами на бассейновом уровне, установлении рамок для защиты окружающей среды и др. Договоры, также все в большей степени, включают данные и положения об обмене информацией и механизмах разрешения конфликтов.

Отмечается быстрый рост количества международных договоров во второй половине XX в. После 1970 г. в среднем за 1 год заключается 3...5 договоров по трансграничным водным объектам [1].

К 2007 г. общая площадь территории бассейнов трансграничных объектов, охватываемых международными договорами, составляла 62 млн км² или 46,7 % суши (без Антарктиды и Гренландии). С течением времени соглашения становятся более всеобъемлющими как по охватываемым вопросам, так и по инструментам, которые используются для совместного управления водными ресурсами трансграничного бассейна.

Принципы распределения воды трансграничных водных объектов между владеющими ими государствами вырабатывались постепенно на протяжении десятков лет. Одним из важнейших документов, в котором оговорены принципы использования вод трансграничных объектов, являются Хельсинские правила 1966 г. [2]. Они провозглашают равенство государств в использовании международного речного бассейна, которое должно быть реализовано по принципу выделения разумной и справедливой доли полезного использования вод трансграничного объекта. В гл. 2, ст. V Хельсинские правила говорится о том, какие факторы должны приниматься во внимание при определении разумной и справедливой доли, а именно:

география бассейна, в том числе протяженность его на территории каждой из стран;

гидрология бассейна с учетом, в частности, количества стока вод с территории каждого государства;

климатическое воздействие бассейна;

использование вод бассейна, в особенности существующее использование;

экономические и социальные нужды каждой страны бассейна;

зависимость населения от вод бассейна в каждой из стран;

сравнительная стоимость альтернативных способов удовлетворения экономических и социальных потребностей каждого государства бассейна;

наличие других ресурсов;

возможность исключения неоправданных потерь при использовании вод бассейна;

возможность компенсации одному или нескольким государствам бассейна как средство урегулирования споров между пользователями;

возможность удовлетворения потребностей государства бассейна без причинения существенного ущерба другому государству бассейна.

В каждом случае значение и вес каждого фактора должно определяться в совокупности с другими факторами, имеющими отношение к данному вопросу. В Правилах также говорится и о предотвращении загрязнения водоисточников.

В Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер формулируются основные принципы, которыми должны руководствоваться стороны: принцип предосторожности и принцип «загрязнитель платит» [3]. Там же присутствуют несколько важных концепций: ограничение и предотвращение загрязнения источника, проведение мониторинга состояния трансграничных вод и оценки воздействия на окружающую среду, обеспечение применения наилучших имеющихся технологий.

В 1997 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Она подтверждает «принцип разумного и справедливого использования», несколько уточняя его. Трансграничный водный объект должен «...использоваться и осваиваться государствами с целью достижения его оптимального и устойчивого использования и получения связанных с этим выгод, с учетом интересов соответствующих государств водотока, при надлежащей защите водотока» [4, ч. 2, ст. 5]. В перечень факторов, учитываемых при определении справедливого и разумного использования водотока, по сравнению с правилами [2] добавлены:

воздействие одного или нескольких видов использования водотока в одном государстве водотока на другие государства водотока;

существующие и потенциальные виды использования водотока

сохранение, защита, освоение и экономичность использования водных ресурсов водотока и затраты на принятие мер в этих целях.

В 2004 г. Ассоциацией международного права (комитет по водным ресурсам) был обобщен предыдущий международный опыт по использованию трансграничных водных объектов и выпущен новый документ – «Берлинские правила по водным ресурсам» [5]. Большая часть его положений применима ко всем водам – поверхностным и подземным, за исключением морских. По определению авторов, эти правила выражают как нормы права, действующие в настоящее время, так и тенденции их развития. В них указывается, что «Бассейновые государства сотрудничают в духе добросовестности в управлении водами международного водосборного бассейна для взаимной выгоды участвующих государств» [5, ст. 11] и, что «...государства в пределах своей территории управляют водами международного водосборного бассейна справедливым и разумным образом, с должным учетом обязательства не причинять значительного вреда другим бассейновым государствам» [5, ст. 12]. В перечень факторов, учитываемых при определении справедливого и разумного использования водотока по сравнению с правилами и Конвенцией [2, 4] добавлены [5, ст. 13]: устойчивость планируемых или существующих видов использования; минимизация вреда окружающей среде.

В настоящий момент международное право в области водных отношений основывается на общности интересов государств трансграничного водного объекта. При его использовании должен применяться бассейновый подход, т. е. водная система рассматривается как единое целое для сопредельных (прибрежных) государств при сохранении их национального суверенитета. Любое взаимодействие государств, имеющих общие водные ресурсы, должно быть мирным и осуществляться на принципах взаимности, признании целостности бассейна трансграничного водного объекта и максимально рационального использования водных ресурсов для общего блага этих государств. Государства обязаны обмениваться соответствующей информацией, оповещать друг друга о планируемых мерах, способных оказать значительный ущерб и мирным образом разрешать возникшие споры. Сопредельными государствами заключаются

соглашения в области водного сотрудничества, разрабатываются и реализуются мероприятия, направленные на использование и охрану трансграничных водных объектов (по бассейновому принципу).

В рамках существующих Соглашений, для учета всех специфических особенностей, характерных для стран-пользователей при определении условий совместного использования водного объекта и его охраны, количества воды используемого каждым государством, помимо общих принципов заинтересованные стороны используют и другие, более локальные. Водные ресурсы могут делиться:

- по равным объемам используемой воды;
- пропорционально площади водосбора;
- соответственно затраченным капиталовложениям на гидротехнические объекты и эксплуатационным издержкам;
- по количеству получаемой электроэнергии;
- по водности приграничного участка бассейна трансграничной реки;
- по исторически сложившимся хозяйственным условиям;
- по обеспечению продуктами питания населения;
- по принципу равного удельного водопотребления на душу населения и т. д.

Очень многое зависит от уровня экономического развития договаривающихся сторон и дипломатии. Иногда одно государство может уступить часть своих прав на водные ресурсы в обмен на какие-либо другие экономические или политические выгоды.

Для реализации соглашений государствами-участниками создаются Совместные Комиссии по управлению трансграничными водными объектами. Их решения имеют юридическую силу и являются обязательными для государств-участников, но в соглашениях, как правило, не прописаны механизмы воздействия в случае их невыполнения. В значительной мере это объясняется отсутствием международно установленных правил пользования трансграничными водными объектами с неотвратимыми мерами строгой ответственности за их нарушение. Принято считать, что участие в международных соглашениях по использованию трансграничных водных объектов – добрая воля самих стран. Рассмотренные ранее документы и принципы водodelения носят рекомендательный характер.

Американский исследователь А. Вульф и его коллеги в рамках проекта Transboundary Freshwater Dispute Database проанализировали 145 соглашений, подписанных начиная с 1870 г. и касающихся только вопросов распределения воды. Они пришли к выводу, что «Юридическое управление трансграничными реками находится все еще на начальной концептуальной стадии. Более половины этих соглашений не определяют никаких положений о мониторинге, и как следствие этого, две трети соглашений не определяют конкретное вододелиние, четыре пятых не содержат никакого механизма принудительной реализации [6].

Главными причинами возникающих разногласий (более 90 %) служат вододелиние и вопросы инфраструктуры. В конфликтных ситуациях сам механизм вододелиния не является объектом Международного суда ООН. Международное право рассматривает только права и обязанности между странами. Кроме того, Международный суд ООН проводит разбирательства только с согласия всех вовлеченных сторон. Практический механизм выполнения решения суда обычно отсутствует. Сложившаяся практика международного реагирования на водные конфликты основана на позиции невмешательства сторонних наблюдателей, что обычно выгодно более сильной конфликтующей стороне.

Как правило, разработка согласованных стратегий использования ресурсов трансграничных водных объектов, решение конфликтных ситуаций, связанных с ними, достигается путем длительных переговоров и консультаций с экспертами, каждая сторона при этом прежде всего отстаивает свои интересы, используя для обоснования своей позиции все возможные методы, в том числе и разного рода давления. В случаях, когда на первый план выходит понимание общности интересов, удается добиться значительных результатов. Например, в 1972 г. Канада и США начали систематическую работу по очистке Великих озер, с вложением существенных финансовых средств. В результате был резко снижен сброс загрязнений в озера [7].

Другой пример: деятельность стран-учредителей Международной комиссии по защите Рейна, созданной в 1950 г. В результате качество воды в реке, которую называли «сточной канавой», значительно улучшилось. В очистку верхнего Рейна и Боденского озера вложили более 5 млрд марок ФРГ (в ценах 1970-х годов), которые направлялись в основном на очистку воды от точечных источников загрязнения

или на их ликвидацию. Работа по охране водных объектов в Европе имела не только значительные социально-экологические, но и экономические результаты [7].

Заключение

Возможности современного мониторинга за количеством и качеством воды в трансграничных водных объектах позволяют оценивать их состояние на постоянной основе. Это означает, что любая попытка превысить договоренный уровень забора воды будет зафиксирована. Таким образом, существенным становится создание механизма по построению научно обоснованных, подкрепленных расчетами, прозрачных и справедливых принципов, подходов и правил распределения водных ресурсов.

1. Giordano Mark, Alena Drieschova, James A. Duncan, Yoshiko Sayama, Lucia De Stefano, Aaron T. Wolf. 2013. A review of the evolution and state of transboundary freshwater treaties. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/publications/Giordano%20et%20al.%20Treaty%20Update%204-13.pdf> (дата обращения 16.06.2014).

2. Хельсинские правила использования вод международных рек от 20 августа 1966 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900698> (дата обращения 16.06.2014).

3. Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Хельсинки, 1992. [Электронный ресурс]. – URL: <http://cawater-info.net/library/rus/lakes.pdf> (дата обращения 16.06.2014).

4. Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков [Электронный ресурс]. – URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=170 (дата обращения 16.06.2014).

5. Берлинские правила по водным ресурсам, 2004. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.cawater-info.net/bk/water-law/9_4.htm (дата обращения 16.06.2014).

6. Джамалов Р. Г., Хасиев Р. С. Современная водная дипломатия // Природа. – 2011. – № 9. – С. 44–51.

7. Рысбеков Ю. Х. Трансграничное сотрудничество на международных реках: проблемы, опыт, уроки, прогнозы экспертов. – Ташкент: НИЦ МКВК, 2009. – 204 с.

Материал поступил в редакцию 16.06.2014.
Шаталова Ксения Юрьевна, кандидат технических наук, старший научный сотрудник
E-mail: k.shat@mail.ru