

(Калиниченко Т. Г.) («Экологическое право», 2005, N 6)

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОДНОГО ПРАВА

Формирование и развитие международного водного права

Т. Г. КАЛИНИЧЕНКО

Калиниченко Т. Г., кандидат юридических наук.

Международное право играет важную роль в решении водных проблем, возникающих в мире. Рост населения, разработка природных ресурсов, индустриальное развитие, истощение водных запасов на национальном и региональном уровнях приводит к тому, что водные ресурсы быстро становятся еще более ценным природным ресурсом, чем нефть. На всевозрастающий дефицит воды указывает тот факт, что примерно 300 млн. человек в 26 странах страдают от недостатка воды. По данным П. Уотерс, «можно заметить элементы надвигающегося «глобального водного кризиса»¹. Эти процессы заставляют государства развивать международное сотрудничество в области использования и охраны трансграничных водных объектов и их водных ресурсов.

В сентябре 2002 г. на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге Европейский Союз (ЕС) официально объявил о начале осуществления Глобальной водной инициативы: «Вода для жизни — здоровье, благополучие, экономическое развитие и безопасность». Совет Европейского Союза полностью одобрил эту инициативу, она пользуется политической поддержкой со стороны Европейской Комиссии и 15 стран — членов ЕС. Политическая поддержка инициативы подкрепляется обязательствами по достижению ключевых целевых показателей, связанных с водой, и ЕС подтверждает обязательства внести свой вклад с тем, чтобы обеспечить: к 2015 г. — сокращение вдвое доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде и адекватной канализации; к 2005 г. — подготовку во всех странах планов интегрированного управления водными ресурсами и планов эффективного использования водных ресурсов. Водная инициатива предполагает подготовку и помощь в подготовке законодательства, связанного с водными ресурсами (включая укрепление системы лицензий на

¹ Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии интегрированного управления водными ресурсами. Международное и национальное водное право и политика. Ташкент, 2001. С. 4.

водопользование и разрешений на сброс стоков), поддержку международных конвенций, связанных с управлением водными ресурсами. Между тем в «Водной инициативе», на мой взгляд, недостаточно развито международно-правовое регулирование водных отношений. Нет в них ссылок на Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков, принятую в Нью-Йорке в 1997 г.², являющуюся единственным юридическим инструментом, обеспечивающим комплексную юридическую структуру управления трансграничными водами. К сожалению, многие инициативы, касающиеся международных водных проблем, не предусматривают участие юристов на концептуальных стадиях данных проектов.

В связи с этим представляется важным определение основных направлений формирования и развития международного водного права. В советский период пользование пограничными материковыми водами и регулирование их правового режима имело ряд особенностей и требовало специального международного регулирования. Под влиянием такой необходимости в мировой практике постепенно сложилась особая отрасль международного права, получившая наименование речного права³

Между тем изменение ситуации в мире, актуализация международных водных проблем привели к расширению предмета международных водных отношений. Международное водное право — это новое направление правового регулирования в системе международного публичного права и международного частного права, которое, по мнению специалистов, уже образует в этой системе самостоятельную отрасль⁴ Понятие

² См.: Вспомогательные материалы для подготовки специалистов высшего и среднего звена в водном хозяйстве центрально-азиатских государств. Выпуск N 4. Ташкент, 2001. С. 31 — 44.

³ См., например: Кейлин А. Д. Актуальные вопросы современного международного морского и речного права // Советский ежегодник международного права — 1962. М., 1963; Кейлин А. Д., Баскин Ю. Я. Международно-правовой режим рек в социалистических странах // Советский ежегодник международного права — 1963. М., 1965; Петко С. Стайнов. Международно-правовое регулирование охраны чистоты международных рек. София, 1964; Клименко Б. М. Международные реки. Изд-во «Международные отношения», 1969; Чичварин В. А. Охрана природы и международные отношения. Изд-во «Международные отношения», 1970.

⁴ См.: Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии интегрированного управления водными ресурсами. Международное и национальное водное право и политика. Ташкент, 2001. С. 4; Лазервиц Д. Дж. Развитие международного водного права:

международного водного права практически не развито в международном праве. В юридической литературе России в основном исследуются вопросы международного речного права⁵ Тем не менее в отличие от международного речного права международное водное право охватывает более широкий круг правоотношений, связанный с использованием трансграничных водных объектов и их водных ресурсов. В основе разграничения международных водных отношений прежде всего лежит категория «интерес», которая может рассматриваться как позиция государства — носителя как публичного интереса, так и частного, юридических и физических лиц. Самостоятельным объектом интереса в международных водных отношениях является международное водное правоотношение, как публично-, так и частноправовое. Водное правоотношение охватывает несколько объектов правовой деятельности и несколько объектов интереса. У международного водного правоотношения существуют юридически значимые объекты правовой деятельности — это международные трансграничные водные объекты и их водные ресурсы, т. е. вода, их наполняемая. При этом каждое из этих понятий находится во взаимосвязи и дифференциации и имеет самостоятельное юридическое значение. В международно-правовой литературе используются различные термины, определяющие международно-правовые объекты водных отношений. В основном авторы оперирует категориями, которые были приняты законодательством Российской государства до ратификации Хельсинкской Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. Это понятия «пограничные реки», «пограничные воды». С принятием Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.⁶ <*> и Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, принятой в Нью-Йорке в 1997 г. ⁷<***>, стало употребляться понятие «трансграничные водотоки», а затем «трансграничные воды». При этом понятие

закон Международной комиссии права о ненавигационном Различные подходы и доктрины показывают, что в международном водном праве нет единого, общего для всех регулируемых международными договорами определения объекта международных водных отношений. использовании международных водотоков. Международное и национальное водное право и политика. Ташкент, 2001. С. 67 — 85.

⁵ См.: Гуреев С. А., Тарасова И. Н. Международное речное право. М.: Международные отношения, 1993.

⁶ Вспомогательные материалы для подготовки специалистов высшего и среднего звена в водном хозяйстве центрально-азиатских государств. Выпуск N 4. Ташкент, 2001. С. 15 — 29.

⁷ См.: там же. С. 31 — 44.

«водоток» означает систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание, а международный водоток означает водоток, части которого находятся в различных государствах. Понятие «трансграничные воды» более приближается к российскому пониманию понятия «водный объект (воды)», что означает любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя и более государствами или расположены в таких границах; в тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах.

Между тем анализ многочисленных договоров, соглашений и конвенций, заключенных Россией с сопредельными государствами, показывает, что объектами международно-правового регулирования водных отношений являются не только международные водные объекты (трансграничные водные объекты (воды), но и международные водные ресурсы (трансграничные водные ресурсы (вода). Например, ст. 17 Договора РСФСР с Финляндией от 14 октября 1920 г. предоставляла возможность беспрепятственного плавания по Неве между Финским заливом и Ладожским озером финляндским торговым и товарным судам⁸. При анализе договоров России с прибалтийскими государствами привлекает внимание то, что основными вопросами были вопросы судоходства, рыболовства и лесосплава, при котором использовались международный водный объект, его акватория. Между тем в определенных договорах прямо или косвенно указывалось на использование воды как водного ресурса в результате отвода из водного объекта. Например, Договор с Эстонией от 2 февраля 1920 г., который содержал ряд постановлений по вопросу регулирования водопользования из водных объектов в результате отвода водных ресурсов. Так, например, ст. 16 Договора с Эстонией от 2 февраля 1920 г. предусматривала, что «искусственный отвод воды Чудского и Псковского озер... допускается только по особому соглашению России с Эстонией». Также России было предоставлено преимущественное право на получение электроэнергии, используя для этого водопад на реке Нарове (Нарве)⁹. Аналогичный договор 11 августа 1920 г. был подписан с Латвией. Стороны обязались не производить без соглашения искусственный отвод вод из рек и озер; заключить особое соглашение о порядке судоходства и рыболовства. Предметом водных отношений являлись также вопросы водопользования и ирригации. В 1927 г. между СССР и Турецкой Республикой была

⁸ См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1925. Вып. 2. С. 130.

⁹ См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1925. Вып. Л. С. 153.

подписана «Конвенция о водопользовании на пограничных реках, речках и ручьях». Ею был установлен паритетный принцип забора воды (при ежегодном определении его максимального объема)¹⁰. В соответствии с Договором, заключенным в 1921 г. с Ираном, было определено, что «обе стороны будут пользоваться рекой Атрек и другими пограничными реками и водами на равных правах» (ст. 3)¹¹ <4>. Позже, в 1925 г., было подписано соглашение о взаимном пользовании пограничными реками и водами на протяжении границы от реки Гери-Руд до Каспийского моря <5>. Этот документ определял порядок отпуска воды, сооружения водохранилищ и их эксплуатации, а также строительства ирригационных каналов

Так как государства заинтересованы в максимальном использовании водных ресурсов в пределах национальных границ, то межгосударственные отношения по вопросам использования водных ресурсов пограничных рек в основном регулируются путем заключения равноправных двусторонних соглашений по конкретным видам водопользования. Так, например, Соглашение между СССР и Польской Народной Республикой от 17 июля 1964 г. предусматривало сотрудничество договаривающихся сторон в водной и научно-технической деятельности в области водного хозяйства на пограничных водах. Это соглашение указывает на следующие виды сотрудничества: регулирование пограничных вод и строительство гидротехнических сооружений для комплексного использования водных ресурсов; водные мелиорации и обеспечение водой сельского хозяйства; водоснабжение населения, промышленности и других потребителей; исследование пограничных вод для определения их количества и качества¹²

В современный период понятие «вода» как «водный ресурс» выделяется в отдельный объект водных отношений, имеющий важное экономическое и экологическое значение. В Правилах пользования водами международных рек, подписанных в Хельсинки в 1966 г.¹³, было определено пользование водой международного водосборного бассейна.

¹⁰ См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1930. Вып. 5. С. 6.

¹¹ См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1931. Вып. 6. С. 5.

¹² См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М.: Международные отношения, 1971. Вып. XXIV. С. 43.

¹³ См.: Вспомогательные материалы для подготовки специалистов высшего и среднего звена в водном хозяйстве центрально-азиатских государств. Выпуск N 4. Ташкент, 2001. С. 6 — 13.

Особое значение было придано термину «загрязнение воды», которое относилось к любому приносящему ущерб изменению в природном составе, содержании и качестве воды международного водосборного бассейна в результате человеческого поведения. Например, в Протоколе по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., принятом в 1999 г. ООН, говорится о том, что вода необходима для поддержания жизни и что наличие воды в таких количествах и такого качества, которые достаточны для удовлетворения основных потребностей человека, является одной из предпосылок как укрепления здоровья людей, так и устойчивого развития; признавая пользу для здоровья и благополучия человека, которую приносит чистая вода хорошего качества и гармоничная и надлежащим образом функционирующая водная среда. Особое значение в Протоколе отводится питьевой воде, которая используется или предназначена для употребления человеком в качестве питьевой воды, для обработки и приготовления пищи, для личной гигиены или в аналогичных целях.

Между тем в Протоколе написано, что его положения применяются только к понятию «воды (водные объекты)», к которым относятся: а) поверхностные пресные воды; б) подземные воды; в) эстуарии, г) прибрежные воды, которые используются для рекреационных целей или для производства рыбы методом аквакультуры или производства или сбора моллюсков и ракообразных; д) замкнутые воды, общедоступные для купания. Между тем выделенные в Протоколе воды в процессе забора, транспортировки, очистки или снабжения и сточные воды в процессе сбора, транспортировки, очистки и сброса или повторного использования в большей степени относятся к понятию «вода (водный ресурс)», имеющему не только количественное и качественное, но и экономическое и экологическое значение. Это подтверждается в пособии для политиков и лиц, принимающих решения, — Руководстве по мониторингу воды трансграничных рек, раздел «Защита трансграничных вод», разработанном Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк, Женева, 1996 г. Говоря о мониторинге и оценке трансграничных вод, были отмечены вопросы качества водных ресурсов и давались рекомендации комплексно оценивать качество реки, что базируется на критериях, включающих качество и количество воды для различных видов пользования, а также для флоры и фауны. Если рассматривать понятие «вода (водный ресурс)» с экономической позиции, то оно играет важное значение при различных видах водопользования на трансграничных водах как основа экономического управления спросом на воду, установления тарифов, ограничения расходов воды, установления стимулирования различных видов водопользования и т. д. И наконец, в 2004 г. были приняты Основные принципы глобальной рамочной конвенции о праве на воду. В

них определено, что право доступа к воде закреплено во Всеобщей декларации прав человека (1948), которая гарантирует всем людям право на уровень жизни, обеспечивающий им хорошее здоровье и благосостояние, а также в Международном соглашении об экономических, социальных и культурных правах (1966), которое было ратифицировано 148 государствами и признает «право каждого человека на крепкое физическое и душевное здоровье», получило особое признание, что отразилось в общем примечании N 15 по праву на воду Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам (2002), и было признано в: Планах действий по воде Мар дел Плата (1977), Конвенции об устранении всех форм дискриминации женщин (1979), Конвенции о правах ребенка (1989), Дублинской декларации о воде для реализации устойчивого развития (1992), различных международных инструментах и декларациях, национальных конституциях растущего числа государств, придерживающихся принципов и правил, входящих в Конвенцию ООН относительно права несудоходных видов использования международных водотоков (1997). Все это позволяет сделать вывод о наличии самостоятельных объектов правового регулирования международных водных отношений как отношений между государствами, часто с участием международных организаций, юридических и физических лиц по поводу совместных усилий в решении общих задач охраны и использования трансграничных водных объектов и трансграничных водных ресурсов. В связи с развитием международных водных отношений требуется пересмотр традиционных водных отношений, основой которых являлось понятие «трансграничный водный объект», а не трансграничный водный ресурс, заключенный в трансграничных водных объектах, используемый для различных целей и являющийся материальной ценностью. Учитывая, что основой разграничения публичных и частных отношений является категория «интерес», необходимо рассмотреть объекты водных отношений с позиции категорий «публичный и частный интерес». Международное водное правоотношение способно иметь несколько объектов правовой деятельности и несколько объектов интереса. У международного водного правоотношения существуют юридически значимые объекты правовой деятельности — это водные объекты и их водные ресурсы, т. е. вода, их наполняемая. При этом каждое находится во взаимосвязи и дифференциации и имеет самостоятельное юридическое значение. Отношения, связанные с эксплуатацией трансграничных водных ресурсов (забором и сбросом воды) путем создания различного рода гидротехнических сооружений, с помощью которых водные ресурсы, находящиеся в водном объекте, из объекта природы становятся объектом хозяйствования, т. е. экономической ценностью, охватываются частноправовым понятием «международное водопользование». Это означает, что отношения международного водопользования из трансграничных водных объектов должны регулироваться международным частным правом. В понятие международного водного права включаются также отношения, которые

складываются между субъектами международного водного права по поводу совместных усилий в решении задач охраны и использования трансграничных водных объектов и их водных ресурсов. Субъектами международных водных правоотношений выступают государства и межгосударственные организации, созданные государствами, которые являются публично-правовыми. Нередко международные водные правоотношения происходят с участием юридических и физические лиц, а также неправительственных (общественных) организаций. Признание юридических и физических лиц, а также неправительственных организаций в качестве самостоятельных субъектов международных отношений является новой позицией¹⁴ <*> и подчеркивает то, что отношения по поводу трансграничных водных объектов и их водных ресурсов могут рассматриваться с позиции международного частного права. Развитие категории международных водных прав, понятия международного водного оборота и их растущее влияние способны изменить традиционную систему взглядов. Целый ряд международных водных соглашений опирается на принцип закрепления прав юридических, физических лиц и общественных организаций в международном сотрудничестве как независимых от государства субъектов. Граждане и юридические лица могут быть самостоятельными субъектами в международных отношениях, связанных с доступом к информации, участию в оценке воздействия на окружающую среду¹⁵. Вместе с тем граждане и общественные объединения государств обладают указанными правами в случае ратификации конвенций государством.

Большинство ученых признают международное водное право исключительно публичным¹⁶. Действительно, оно представляет собой совокупность публичных правовых норм, касающихся использования и охраны водных объектов. Вместе с тем использование трансграничных водных ресурсов и их охрана требуют применения норм международного частного права. Следовательно, международное водное право — совокупность публичных и частных правовых норм, регулирующих использование и охрану водных объектов и их водных ресурсов, находящихся на территории двух и более государств.

¹⁴ См.: Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. 2-е издание. М., 2001. С. 27 — 28; Международное публичное право / Под ред. К. А. Бекяшева. М., 1996. С. 114.

¹⁵ См.: Краснова И. О. Введение в экологическое право // Аграрное и земельное право. 2005. N 3; Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право. М., 2005.

¹⁶ См.: Гуреев С. А., Тарасова И. Н. Международное речное право. М.: Международные отношения, 1993. С. 3; Краснова И. О. Введение в экологическое право // Аграрное и земельное право. 2005. N 3.

Определение понятия международного частного водного права, как и его соотношение с публичным международным водным правом, вызовет дискуссии, поскольку пока неясно соотношение международного частного права с публичным международным правом. Научные споры об этом ведутся у нас давно и до сих пор не получили однозначного решения, что безусловно осложняет определение понятия международного водного права. Одни ученые считают, что международное частное право вопреки своему названию является национальным, так как каждое государство имеет свою систему международного частного права. Другие признают международное частное право комплексом правовых норм, относящихся частично к национальным правовым системам, частично к международному публичному праву (например, международные договоры и соглашения). Очевидно, международное водное право имеет в своем составе водно-правовые нормы как национального, так и международного содержания. Есть в нем и публично-правовые нормы, входящие в тексты конвенций и внутренних правовых актов, и частноправовые нормы, касающиеся различных видов водопользования на трансграничных водных объектах. Международное водное право, развивающееся параллельно с морским правом и международным речным правом под их влиянием, по причине глобализации транспортной сети и открытия для международного судоходства национальных водных объектов (рек), расширяет сферу действия. Международные водные объекты (реки, озера и т. д.) создают особую проблему в контексте международного водного права. Водные объекты, в отличие от иных природных объектов, таких, как полезные ископаемые или нефть, являются частью комплексной гидрологической единицы. Водная экологическая обстановка в государстве выше по течению непосредственно воздействует на характер реки ниже по течению, и наоборот. События, природные или искусственные, воздействующие на водные объекты и их ресурсы в одной части водораздела, потенциально могут повлиять на количество, качество или использование водных ресурсов в другой части водораздела. Масштабное использование водных ресурсов в верховьях реки уменьшает количество воды, поступающее в страны низовьев, и может лишить их необходимого количества водных ресурсов. Строительство различного рода гидротехнических сооружений внутрируслового водопользования, гидроэлектростанции и т. д., принадлежащих нередко частным собственникам в низовьях, влияет на сток всей речной системы — и в верховьях, и в низовьях. Таким образом, усилия, направленные на поиск компромиссов между государствами по поводу трансграничных поверхностных водных объектов, должны быть направлены на скоординированные, а не односторонние действия, принимая во внимание воздействие на весь бассейн¹⁷. Это выражается в разного рода ограничениях частного водопользования с позиции публично-правовых интересов государств бассейна путем

¹⁷ См.: Cecil J. Olmatead. The Law of International Drainage Basins 3-8 (A H Garretson et al eds, 1967).

различного рода оговорок¹⁸ Систему международного водного права образуют правовые доктрины и нормы — определения, принципы, предписания, запреты, процедуры, условия, подлежащие обязательному соблюдению при осуществлении тех или иных видов деятельности и содержащиеся в двусторонних и многосторонних международных соглашениях, полностью или частично регулирующих межгосударственные и иные международные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования. Помимо обязательных для соблюдения и исполнения правил поведения или норм твердого права, международное водное право рассматривается с учетом рекомендательных норм, которые оказывают регулирующее воздействие на государства ¹⁹. В отличие от строго обязательных правовых норм они именуется мягким правом, содержатся в резолюциях конференций, декларациях и совместных заявлениях глав государств, решениях органов международных организаций. Разновидностью таких норм являются нормы, содержащиеся в ожидающих вступления в силу договорах. Такие договоры, хотя и нератифицированные, направляют развитие политики и законодательства государств, обеспечивают предварительное, доправовое регулирование международных отношений²⁰ норм обладает внутренней организацией и структурной упорядоченностью. Помимо распределения норм по юридической силе (твердое и мягкое право) в структуре международного водного права нормы объединяются в относительно самостоятельные группы по своей предметной характеристике. Все нормы международного водного права и содержащие их соглашения делятся на две группы по предмету правового регулирования. В первую входят нормы, направленные на охрану трансграничных вод, а во вторую — нормы, нацеленные на регулирование экологически вредной деятельности в связи с водопользованием²¹ Обогащается и развивается его нормативно-правовая база. Оно имеет свою систему источников. К ним можно отнести и так называемое мягкое право — совокупность рекомендательных актов международных организаций, форумов, авторитетных конференций и совещаний. Наиболее известны Правила пользования водами международных рек, подписанные в Хельсинки в 1966 г. Велико значение Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., ряда протоколов и приложений к этой Конвенции, участницей

¹⁸ См.: Актуальные проблемы международного частного права. М., 2004.

¹⁹ См.: Alexandra Kiss. Introduction to International Environmental Law. Course 1. UNITAR. 1997. P. 6.

²⁰ См.: Лукашук И. И. Указ. соч. С. 113.

²¹ Применительно к международному экологическому праву см.: Краснова И. О. Введение в международное экологическое право // Аграрное и земельное право. 2005. N 3.

которой является Россия. Названные международно-правовые акты устанавливают принцип «загрязнитель платит», а загрязнителями как раз могут быть (и зачастую являются) транспортные организации, береговые службы и частные судовладельцы. Международное водное право накопило во второй половине XX в. солидную природоохранную базу. Развитие теоретических и общепринятых принципов международного водного оборота привело к нескольким существенным попыткам систематизации этих принципов. С начала двадцатого столетия юристы, ученые и дипломаты попытались развить механизм регулирования международных водных объектов и их водных ресурсов. В 1910 г. Институт международного права предложил структуру для регулирования международных водных ресурсов. В следующем году Институт принял Мадридское решение об использовании международных рек. В 1920-х гг. Лига наций приняла два многосторонних соглашения, существующих и сегодня, об использовании международных водных ресурсов. Данные правила обнаруживаются в договорах, международных обычаях, общих юридических правилах и Уставе Международного суда. В законе, управляющем ненавигационными видами водопользования по международным водотокам, особенно важны обычаи (правила неписаных законов), и они часто используются государствами при отсутствии «официальных» или «систематизированных» законов. Необходимо отметить, что не все законы применяются ко всем государствам — во-первых, нужно удостовериться, является ли соответствующее государство членом рассматриваемого договора; во-вторых, вступил ли данный договор в действие, став, таким образом, официальной обязанностью для выполнения государством. Наконец, в-третьих, для определения — соответствуют или нет действия государства обязательствам, взятым по договору, — должно быть установлено нормативное содержание (требования) правил договора, основополагающий принцип международного водного права — «справедливое и разумное использование» — является всеобщепризнанным правилом обычного права, что отражено во многих международных соглашениях, управляющих поведением государств относительно международных водных объектов и их водных ресурсов. Важным элементом данного принципа является требование осуществления государствами всех разумных мер для предотвращения значительного ущерба другим государствам бассейна. Данные правила поддерживаются рядом процедурных правил, требующих наряду с прочим предварительное предупреждение, обмен информацией и консультациями относительно планируемых мер, которые могут нанести ущерб другим государствам бассейна. По сути, уже не вызывает сомнения, что международное водное право, особенно после принятия в 1992 г. Конвенции о трансграничных водотоках и международных озерах, развивается в контексте публично-правовых задач, определенных международным экологическим правом (международным правом окружающей среды), опираясь на общие эколого-правовые принципы и задачи. В

определенном будущем можно ожидать, что в систему международного водного права вольются и другие отрасли, такие, как международное речное право и международное морское право, стоящие пока относительно изолированно. В 1966 г. Ассоциацией международного права (ILA) была предпринята наиболее полная систематизация принципов международного права в области трансграничных водных ресурсов, в результате которой были разработаны Хельсинкские правила об использовании трансграничных водных ресурсов. Хельсинкские правила основываются на том, что каждое государство в пределах международного дренажного бассейна имеет право на разумную и справедливую долю выгодного использования водных ресурсов бассейна. Эта идея представляет собой «развитие правил международного права, которые запрещают государствам причинять любой существенный ущерб другому государству или регионам, расположенным вне пределов национальной юрисдикции»²². Хельсинкские правила впервые выдвинули идею справедливого использования, утверждая, что «каждое бассейновое государство имеет право, в пределах своей территории, на разумную и справедливую долю выгодного использования» водных ресурсов дренажного бассейна²³

Международное признание важности проблемы использования трансграничных водных ресурсов и охраны трансграничных водных объектов приводит к необходимости сотрудничества, что отражается в работе Комиссии международного права по разработке структуры соглашения о ненавигационном использовании международных рек. Проекты статей Комиссии международного права для Закона о ненавигационном использовании международных рек представляют собой усилия, направленные на систематизацию общепринятых принципов международного водного права, а также на установление процедурных требований по уведомлению и консультированию между государствами бассейна относительно использования и развития международных трансграничных водных объектов и их водных ресурсов. Экологические проблемы, связанные с использованием трансграничных водных объектов, быстро сдвигают перспективу проблем природных ресурсов от национального к международному уровню. В мире существует приблизительно 214 речных бассейна, которые находятся на территории двух или более стран²⁴. Кроме того, почти в пятидесяти странах более 75% их площади находится на территории трансграничных речных бассейнов, в которых проживает, по оценкам, 35 — 40% населения

²² См.: Stephen McCaffrey. International Organizations and the Holistic Approach to Water Problems, 31 Nat Resources J 139.144(1991).

²³ См.: Helsinki Rules, supra note 19, art IV. C. 486.

²⁴ См.: I Inted Nations Environmental Programme. The State of the World Environment. C. 29. U N Doc UNEP/GC 16/9(1991).

мира. Охрана континентальных вод обеспечивается двумя многосторонними конвенциями, а также большим числом бассейновых соглашений по отдельным трансграничным рекам. Конвенция ЕЭК ООН о трансграничных водотоках и международных озерах была принята в 1992 г. и вступила в силу в 1996 г. Россия ратифицировала Конвенцию в 1993 г. Она нацелена на установление общих подходов и правовых механизмов по охране трансграничных рек и озер от загрязнения. Для этого Конвенция предусматривает обязанность Сторон по введению нормативов качества вод, по предупреждению и снижению трансграничного воздействия, охране и восстановлению водных экосистем, включая земли водосборного бассейна, животный мир и лесные экосистемы. В Конвенции закреплены важные принципы водных отношений, до этого действующие как международный обычай. Это принцип, в соответствии с которым государства обязаны использовать воды трансграничных водотоков экологически благоприятным и рациональным образом, принципы равного и разумного использования, предосторожности и компенсации причиненного вреда. В развитие Конвенции в 1999 г. 35 европейских стран подписали Протокол о воде и здоровье и тем самым взяли на себя обязательство охранять водные экосистемы в интересах охраны здоровья людей, осуществлять сотрудничество в области обеспечения устойчивого развития и гармонизации законодательства в Европейском регионе. Протокол был принят в июне 1999 года и открыт для подписания на Всемирном форуме «Вода и здоровье», проходившем в Гааге (Голландия) в 2000 г. Россия является Стороной Протокола с декабря 1999 г.

В 1997 г. на Генеральной Ассамблее ООН была принята Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Конвенция считается рамочным международным соглашением, и по сфере своего действия Конвенция является глобальной, т. е. любые заинтересованные государства могут стать ее сторонами. Ее принятие связано со стремлением государств установить универсальные правила по хозяйственному использованию водных ресурсов трансграничных рек, таких, как строительство гидротехнических сооружений, забор воды для ирригации, коммунального хозяйства, промышленности и распределению водных ресурсов между государствами нижнего и верхнего течения. Требования Конвенции сформулированы на основе норм преимущественного обычного права и международных доктринах с учетом двусторонних и иных бассейновых соглашений. В целях обеспечения равного доступа государств бассейнов трансграничных рек к водным ресурсам установлены обязательства по уведомлению о намечаемых хозяйственных проектах водопользования по непричинению значительного ущерба, предотвращению загрязнения, справедливому и разумному водораспределению. Практически последнее обязательство реализуется через широко применяемый механизм квотирования или распределения водных ресурсов между странами бассейна в процентном выражении. Особую сферу правового регулирования

водных отношений составляет международное морское право. Оно включает целый ряд глобальных и региональных соглашений, таких, как Конвенция ООН 1982 г. по морскому праву, Конвенция 1972 г. о предупреждении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, Конвенция 1973 г. о предупреждении загрязнения моря с судов, Конвенция 1954 г. о предупреждении загрязнения моря нефтью, Конвенция 1958 г. об открытом море и континентальном шельфе, Конвенция 1969 г. о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью и другие. Эти соглашения детальным образом определяют режим морской среды и устанавливают сложный комплекс обязанностей государств по снижению и контролю загрязнения моря с различных источников, а также меры ответственности. В 1976 г. ЮНЕП утвердила Программу региональных морей, результатом которой стало заключение более 30 соглашений по отдельным морям. В 2003 г. в рамках этой программы заключено Соглашение по охране морской среды Каспийского моря. Фундаментальные принципы и процедурные правила международного водного права определены в Конвенции о водотоках ООН 1997 г. — рамочном инструменте, определяющем основные права и обязанности стран одного бассейна. Принятая решением Генеральной Ассамблеи ООН от 21 мая 1997 г. Конвенция была поддержана 104 государствами. Наше государство традиционно является активным участником договоренностей в области международного водного права по причине большой протяженности речных границ. Обширный нормативный материал, накопленный в советский период, был существенно пополнен после распада СССР, поскольку Российская Федерация как правопреемник СССР была вынуждена урегулировать правовой режим новых трансграничных (международных) водотоков и водоемов, ранее находившихся исключительно на территории одного государства (река Нарва, Чудско-Псковское озеро). Общее количество российских трансграничных водных объектов — около одной тысячи, протяженность «речной» границы России составляет 7141 км, а протяженность озерной — 4775 км. В отношении трансграничных водных объектов Россией подписаны двусторонние соглашения с Эстонией, Украиной, Казахстаном, Монголией, Китаем и другими странами. Планируются соглашения с Литвой и Белоруссией по рекам Неман и Западная Двина. Россия участвует в Российско-казахстанской комиссии по совместному использованию и охране трансграничных вод. Кроме того, экономическое и социальное развитие сопровождается увеличением масштабов использования водных ресурсов, усилением антропогенной нагрузки на водную среду, что в силу бассейнового единства водных ресурсов и взаимозависимости направлений водохозяйственной деятельности обусловило проблемы регулирования использования и охраны водных ресурсов общих для двух и более государств рек, озер, месторождений подземных вод — трансграничных вод. Актуальность этой проблемы для многих развитых стран мира подтверждается принятием в 1992 г. странами — членами Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) «Конвенции по охране и

использованию трансграничных водотоков и международных озер». В Водном кодексе Российской Федерации 1995 г. впервые введен термин «трансграничные водные объекты», который стал синонимом пограничных водных объектов. Возможно, это связано с принятием международной «Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер», подготовленной в рамках Европейской Экономической Комиссии ООН, подписанной в Хельсинки в 1992 г. Конвенция в ст. 1 определила, что «трансграничные воды» означают любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах. В тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах. Такое неясное положение можно объяснить отсутствием основополагающего кодифицированного международного акта в области международного водного права, а также состоянием динамичного развития этой отрасли, еще не достигшей необходимого уровня развития. Применение в системе международного водного права публично — и частноправовых методов, когда понятия «трансграничные водные объекты» и «трансграничные водные ресурсы» должны определяться в специальных отдельных соглашениях или иных документах, исходя из установленных в каждом конкретном случае целей правового регулирования — публично — и частноправовых. Сравнение таких определений позволит говорить о существовании двух подходов. С одной стороны, международного публичного водного права, при котором трансграничный водный объект рассматривается как природный объект, с другой — международного частного водного права, которое будет определять весь комплекс международных водных прав, международного водного оборота, в основе которых лежит использование трансграничных водных ресурсов. Международное водное право пытались кодифицировать многие организации: Институт международного права, Ассоциация международного права, Международный институт по унификации частного права. Комиссия международного права при ООН также выбрала эту тему для кодификации. Мировое сообщество должно иметь соответствующую единую конвенцию типа Конвенций ООН по морскому праву 1958 и 1982 гг. Кодификация должна осуществляться для пересмотра, уточнения, отмены отживших норм, формулирования новых правовых положений. Кроме того, следует трансформировать обычные нормы в договорные. В результате возникнет не копия морского, а международное водное право — отрасль схожая, но самостоятельная и единственная в своем роде. Отношения, связанные с эксплуатацией трансграничных водных ресурсов (забором и сбросом воды) путем создания различного рода гидротехнических сооружений, с помощью которых водные ресурсы, находящиеся в трансграничном водном объекте, из объекта природы становятся объектом

хозяйствования, т. е. экономической ценностью, охватываются частноправовым понятием «международное водопользование». Это означает, что отношения водопользования из трансграничных водных объектов должны регулироваться международным частным правом, поскольку происходит постепенный переход на договорные начала.