

Пресная вода как объект международных правоотношений

Аннотация. В статье рассмотрена пресная вода с точки зрения международного экологического права, взаимосвязь с положениями международного права, правами человека. В целях разрешения противоречий между природоохранными и социальными целями интегрированного управления водными ресурсами, а также проблем суверенитета над трансграничными природными ресурсами автор обращает внимание на необходимость разграничения в пресноводных объектах двух компонентов — резервуара и ресурсов воды. Данный вывод обусловлен показанными в статье историческим развитием и современными тенденциями международно-правового регулирования использования международных водотоков. Кроме того, обоснована неприменимость режима минеральных ресурсов к ледниковым запасам пресной воды, а также необходимость двух компонентов выделения и в ледниках и айсбергах.

Ключевые слова: пресная вода, право на воду, использование водотоков, приоритетное использование водотоков, интегрированное управление, трансграничный водный объект, льды Антарктики и Арктики, ледники, айсберги.

В международном праве пресная вода выступает в двух тесно взаимосвязанных аспектах. Во-первых, в качестве средства обеспечения прав человека, что становится более актуальным в связи с самостоятельным выделением права на воду. Во-вторых, в международном экологическом праве вода выступает объектом, то есть благом, по поводу которого складывается правовое взаимодействие субъектов. Приоритетом обладает первый аспект. Международное право антропоцентрично. Нормы по охране окружающей среды, ресурсов, их устойчивому использованию имеют целью не сохранение их как таковых, а создание максимально благоприятных условий для существования и развития человека¹.

В настоящей работе пресная вода рассматривается как незаменимый природный ресурс, выступающий в качестве объекта международных экологических правоотношений. Она содержится в различных источниках. Л.Б. де Шазурн выделяет семь таких естественных «резервуаров»: атмосфера, океаны, реки, озера, почва, ледники, снежники и грунтовые воды².

Наиболее урегулированы международным правом отношения по использованию и охране трансгра-

ничных рек, озер и водоносных горизонтов. Оставив в стороне имеющиеся терминологические расхождения, следует отметить, что в последние десятилетия все яснее проявляется тенденция к выделению в трансграничном водном объекте двух компонентов: пресной воды и гидрологической системы резервуаров, в которых она пребывает. Еще в Древнем Риме в реке выделяли три составляющих элемента: водный поток, ложе и берега; русла рек считались частью территории и подчинялись верховенству государства, а воды — общим достоянием римских граждан³.

Обозначенная тенденция не нашла отражения ни в отечественной науке международного права, ни в договорной практике нашего государства. Так, либо вовсе не проводится разница между пресноводным объектом и его водами⁴, либо используется термин «трансграничные воды», однако фактически под ним понимаются трансграничные водные объекты⁵. Аналогичный подход был характерен и для зарубежной литературы⁶.

³ См.: Некотенева М.В. Правовые проблемы использования международных водотоков: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 16.

⁴ См.: Махкамбаев С.Д. Международно-правовое регулирование сотрудничества государств по использованию трансграничных водных ресурсов в регионе Центральной Азии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Некотенева М.В. Указ. соч. и др.

⁵ См.: Бекашев К.А. Правовой режим международных водотоков // Lex Russica. 2009. № 2. 2009. С. 475–476; Косарева М.А. Трансграничные природные ресурсы в международном праве: понятие, статус, режим: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

⁶ См.: Броунли Я. Международное право: в 2 кн. Кн. 1 / под ред. Г.И. Тункина. М.: Прогресс, 1977. С. 389–395; Хименес де Аречага Э. Современное международное право / под ред. Г.И. Тункина. М.: Прогресс, 1983. С. 280–298.

¹ См.: Бринчук М.М. Потенциал природы как методологическое основание развития и совершенствования международного экологического права // Международное право — International Law. 2010. № 2 (42). С. 9; Traversi C. The Inadequacies of the 1997 Convention on International Water Courses and 2008 Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers // Houston Journal of International Law. 2011. Vol. 33. № 2. P. 480.

² См.: De Chazournes L.B. Freshwater in International Law. Oxford: Oxford University Press, 2013. P. 4.

Подобная ситуация объяснима историческим развитием сотрудничества государств по вопросам использования водных объектов. Приоритет судоходного использования в начале XX столетия в конце XX—XXI вв. в связи с нарастающим дефицитом пресной воды сменяется водопользованием для удовлетворения насущных потребностей человека.

С 60-х гг. XX в. активную кодификационную деятельность в данной сфере вела Ассоциация международного права (далее — АМП). В 1966 г. АМП приняла Хельсинкские правила использования вод международных рек⁷. В ст. 1 отмечается, что положения документа применяются к использованию вод международных водосборных бассейнов, под которыми понимается географическое пространство, охватывающее два или более государства и определенное границами водосбора системы вод, включая поверхностные и подземные воды, впадающие в общий конечный пункт. Главы 4 и 5 Правил 1966 г., содержащие нормы о судоходстве и сплаве леса, оперируют понятиями «река» и «озеро», разделяющие или пересекающие границы двух или более государств, и «водоток», то есть для целей судоходства и сплава леса была закреплена значимость использования самого трансграничного водного объекта, а не отдельно его водных ресурсов. Фактически Правила 1966 г. разграничили водные ресурсы и водные объекты, составляющие международный водосборный бассейн. В пользу данного вывода также говорит принятие АМП в 1980 г. Статей о взаимоотношении между водой, другими природными ресурсами и окружающей средой⁸.

В заменивших Правила 1966 г. Берлинских правилах по водным ресурсам⁹, принятых АМП в 2004 г., фокус еще более смещен в сторону ресурсной составляющей водных объектов — впервые дается понятие водной среды, вод, подземных вод, управления водами; также включены нормы о правах лиц на доступ к воде, к информации о водных ресурсах, на участие в управлении ими, охране вод во время войны или вооруженных конфликтов.

Практически в это же время на региональном уровне, а несколько позже на универсальном уровне принимаются акты, в которых вода признается в качестве ограниченного уникального природного ресурса, незаменимого для человека¹⁰.

Кроме того, в 1994 г. АМП завершила работу над Проектами статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков, на основе которых в 1997 г. была принята одноименная Конвенция¹¹. В качестве сферы применения ст. 1 Конвенции 1997 г. указывает на несудоходное использование международных водотоков и их вод, а также меры по защите, сохранению и управлению при таком использовании этих водотоков и их вод. В комментариях к данной статье АМП отмечает, что включение слов «и их вод» было обусловлено необходимостью исключить многочисленные вопросы о том, применяются ли статьи только к «каналу» или включают и его воды, а также изъятие из него воды¹².

Данная мысль далее развита при комментировании понятия водотока. Отмечается, что слово «находятся» (имеются в виду части водотока) относится к каналу, дну озера или водоносному горизонту, которые статичны, а содержащаяся в них вода — в постоянном движении. Система поверхностных или грунтовых вод раскрывается как гидрологическая система, состоящая из ряда различных компонентов на поверхности и под поверхностью земли, через которые течет вода. К ним, в частности, относятся реки, озера, водоносные горизонты, ледники, водохранилища и каналы¹³.

В сферу действия Конвенции 1997 г. не вошли «замкнутые» водоносные горизонты. Работа по кодификации права водоносных горизонтов закончилась в 2008 г. принятием Проектов статей¹⁴. В контексте разграничения водных ресурсов и водных объектов сразу же привлекает внимание название темы работы АМП относительно водоносных горизонтов — «Общие природные ресурсы». Как отмечали члены Комиссии, «воду необходимо рассматривать как принадлежащий государству ресурс, как нефть и газ, признанные объектом суверенитета»¹⁵.

Водоносный горизонт определен как единство двух элементов: геологической породы, выступающей резервуаром, и содержащейся в ней воды¹⁶. Невозможно согласиться с критикой К. Траверси, которая отмечает необходимость смещения внимания от геологической породы к самой воде, что сблизит Проекты статей 2008 г. с предметом Конвенции 1997 г., устранив возможные проблемы с

⁷ The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers 1966. URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/legal_board/2010/annexes_groundwater_paper/Annex_II_Helsinki_Rules_ILA.pdf (дата посещения: 25.02.2015).

⁸ International Law Association. Articles on the Relationship between Water, Other Natural Resources and the Environment. Belgrade, 1980 // Sources of International Water Law FAO legislative study. № 65. P. 313.

⁹ International Law Association Committee on Water Resources Law (2004). 4th Report. Berlin Conference (2004).

¹⁰ Ст. 1, 2, 11 Европейской водной хартии 1967 г.; Африканская конвенция о сохранении природы и природных ресурсов 1968 г.; Принцип 2 и Рекомендация 51 Стокгольмской Декларации ООН по проблемам охраны окружающей среды 1972 г.; Принцип 1 Дублинских принципов 1992 г.

¹¹ Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 21.05.1997. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml (дата посещения: 25.02.2015).

¹² См.: Yearbook of the International Law Commission. 1994. Vol. II. Part 2. NY; Geneva: United Nations, 1997. P. 89.

¹³ См.: Ibid. P. 90.

¹⁴ Проекты статей по праву трансграничных водоносных горизонтов с комментариями // Доклад Комиссии международного права о работе ее 60-й сессии: док. ООН A/63/10. Н.-Й.: ООН, 2008. С. 18-85.

¹⁵ Доклад Комиссии международного права о работе ее 56-й сессии: док. ООН A/59/10. Н.-Й.: ООН, 2004. С. 134.

¹⁶ Доклад Комиссии международного права о работе ее 58-й сессии: док. ООН A/61/10. Н.-Й.: ООН, 2006. С. 203.

суверенитетом и обеспечит применение концепции разделяемых ресурсов¹⁷. Во-первых, Проекты статей 2008 г. во многом основаны на положениях Конвенции 1997 г.¹⁸ и демонстрируют единый подход к выделению в водном объекте двух элементов. Именно наличие резервуара в виде геологической породы делает возможным накопление и дальнейшее изъятие значительных объемов воды.

Во-вторых, акцентирование внимания исключительно на водной составляющей приведет к коренным различиям с Конвенцией 1997 г. Объектом использования может являться и геологическая порода, например, при очистке вод путем искусственной подпитки. Иные виды деятельности, способные оказать воздействие на водоносный горизонт, также могут быть связаны с геологической породой, например, добыча содержащихся в ней минеральных ресурсов или ее разрушение при строительстве туннелей.

В-третьих, вода водоносного горизонта находится в постоянном движении. Поэтому расположение содержащей их геологической породы на территориях двух или более государств вызывает необходимость международного сотрудничества в освоении ресурсов пресной воды.

Хотя трансграничные реки, озера, водоносные горизонты и являются основными эксплуатируемыми источниками пресной воды, однако большая ее часть заключена в форме льда. Основное скопление ледниковых запасов пресной воды приходится на полярные регионы Земли и Гренландию.

В науке международного права нет единого мнения относительно режима льдов полярных регионов. Так, Л.Б. де Шазурн приравнивает их к минеральным ресурсам, считая разработку недопустимым по Мадридскому протоколу 1991 г. к Договору об Антарктике 1959 г.¹⁹ По мнению других ученых, на ледниковую пресную воду не распространяется режим «минеральных ресурсов», их использование опосредовано нормами иных правовых режимов, применимых по аналогии²⁰.

Согласно п. 6 ст. 1 Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г.²¹ «минеральные ресурсы» — неживые природные невозобновляемые ресурсы. В отличие от минеральных ресурсов, ледники и айсберги являются возобновля-

емыми. Кроме того, в Заключительном акте Четвертого Специального Консультативного Совещания по Договору об Антарктике 1988 г. отмечается, что минеральные ресурсы, по смыслу п. 6 ст. 1 Конвенции 1988 г., не включают лед²².

На следующем совещании консультативных сторон, состоявшемся в 1989 г. в Париже, была принята Рекомендация XV-21 «Использование антарктических льдов»²³. В рассматриваемом документе проявлен осторожный подход — использование антарктических льдов для удовлетворения питьевых нужд признано нежелательным до проведения научных исследований на предмет возможного негативного воздействия подобной деятельности на уникальную среду Антарктики, а также зависимых и взаимосвязанных с ней экосистем. К сожалению, данный вопрос более не рассматривался на совещаниях консультативных сторон.

В отличие от Антарктики, в арктическом регионе отсутствует специальный договорный режим. К деятельности по использованию льдов Арктики будут применяться общие нормы Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., а также законодательство при арктических государствах. Правовой режим ледников и айсбергов в данном регионе будет различен, в зависимости от странственного расположения.

АМП включила ледники в перечень компонентов гидрологической системы. Подход АМП применим и ко льдам полярных регионов Земли, учитывая единую природу трансграничными ледниками. В данном случае роль «резервуара» фактически играет форма, в которой находится пресная вода, обеспечивающая ее обособление от иных компонентов окружающей среды.

В заключение следует подчеркнуть, что в пресноводных объектах, имеющих трансграничный характер или расположенных на международных пространствах, выделяют два тесно связанных компонента: гидрологическую систему резервуаров и содержащуюся в них воду. Использование ледников и айсбергов полярных регионов Земли для удовлетворения питьевых потребностей допустимо с международно-правовой точки зрения, на них не распространяется на режим минеральных ресурсов.

На практике подобное разграничение способствует не только разработке единого международно-правового подхода к использованию и охране ресурсов пресной воды, но и конкретизации обязательств государств по обеспечению населения питьевой водой для удовлетворения повседневных потребностей. Подобное разделение имеет особое значение

¹⁷ См.: Traversi C. Op. cit. P. 473.

¹⁸ См.: Eckstein G. Commentary on the U.N. International Law Commission's Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers // Colorado Journal of International Environmental Law and Policy. 2007. Vol. 18. № 3. P. 545.

¹⁹ См.: De Chazournes L.B. Op. Cit. P. 42.

²⁰ См.: Joyner C.C. The Status of Ice in International Law // The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction. The Hague, 1991. P. 38; Machowski J. The status of polar ice under international law // Polish Polar Research. 1992. Vol. 13. № 2. P. 159; Vinales J.E. Iced Freshwater Resources: A Legal Exploration // Yearbook of International Environmental Law. 2009. Vol. 20. P. 189.

²¹ Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities 02.06.1988. URL: http://www.ats.aq/documents/recatt/Att311_e.pdf (дата посещения: 25.02.2015).

²² Final Report of the Fourth Special Antarctic Treaty Consultative Meeting on Antarctic Mineral Resources. 02.06.1988. P. 39. URL: http://www.ats.aq/documents/SATCM4_12/fr/SATCM4_12_fr001_e.pdf (дата посещения: 25.02.2015).

²³ Рекомендация Консультативного Совещания по Договору об Антарктике XV-21 от 20.10.1989 г. URL: http://www.ats.aq/documents/SATCM4_12/fr/SATCM4_12_fr001_e.pdf (дата посещения: 25.02.2015).

для прояснения соотношения и разрешения противоречий между природоохранными и социальными целями в рамках интегрированного управления водными ресурсами. Кроме того, самостоятельное рассмотрение ресурсов воды и резервуара приводит к положительному разрешению проблем суверенитета над естественными ресурсами применительно к трансграничным водным объектам.

Библиография:

1. Бекяшев К.А. Правовой режим международных водотоков // LexRussica. 2009. № 2. С. 471–483.
2. Бринчук М.М. Потенциал природы как методологическое основание развития и совершенствования международного экологического права // Международное право — International Law. 2010. № 2 (42). С. 8–13.
3. Броунли Я. Международное право: в 2 кн. Кн. 1 / под ред. Г.И. Тункина. М.: Прогресс, 1977. 535 с.
4. Косарева М.А. Трансграничные природные ресурсы в международном праве: понятие, статус, режим: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 187 с.
5. Махкамбаев С.Д. Международно-правовое регулирование сотрудничества государств по использованию трансграничных водных ресурсов в регионе Центральной Азии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 227 с.
6. Некотенева М.В. Правовые проблемы использования международных водотоков: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 227 с.
7. Хименес де Аречага Э. Современное международное право / под ред. Г.И. Тункина. М.: Прогресс, 1983. 480 с.
8. De Chazournes L.B. Freshwater in International Law. Oxford: Oxford University Press, 2013. 288 p.
9. Eckstein G. Commentary on the U.N. International Law Commission's Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers // Colorado Journal of International Environmental Law and Policy. 2007. Vol. 18. № 3. P. 537–610.
10. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Development Law Service. Sources of International Water Law FAO legislative study 65. Food & Agriculture Org., 1998. 336 p.
11. Joyner C.C. The Status of Ice in International Law // The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction. The Hague, 1991. P. 23–48.
12. Machowski J. The status of polar ice under international law // Polish Polar Research. 1992. Vol. 13. № 2. P. 149–175.
13. Traversi C. The Inadequacies of the 1997 Convention on International Water Courses and 2008 Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers // Houston Journal of International Law. 2011. Vol. 33. № 2. P. 453–488.
14. Vinuales J.E. Iced Freshwater Resources: A Legal Exploration // Yearbook of International Environmental Law. 2009. Vol. 20. P. 188–206.
15. Yearbook of the International Law Commission. 1994. Vol. II. Part 2. NY; Geneva: United Nations, 1997. 183 p.

References (transliteration):

1. Bekjashev K.A. Pravovoj rezhim mezhdunarodnyh vodotokov // LexRussica. 2009. № 2. S. 471–483.
2. Brinchuk M.M. Potencial prirody kak metodologicheskoe osnovanie razvitiya i sovershenstvovaniya mezhdunarodnogo jekologicheskogo prava // Mezhdunarodnoe pravo — International Law. 2010. № 2 (42). S. 8–13.
3. Brounli Ja. Mezhdunarodnoe pravo: v 2 kn. Kn. 1 / pod red. G.I. Tunkina. M.: Progress, 1977. 535 s.
4. Kosareva M.A. Transgranichnye prirodnye resursy v mezhdunarodnom prave: ponjatie, status, rezhim: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2008. 187 s.
5. Mahkambaev S.D. Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie sotrudnichestva gosudarstv po ispol'zovaniju transgranichnyh vodnyh resursov v regione Central'noj Azii: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2011. 227 s.
6. Nekoteneva M.V. Pravovye problemy ispol'zovanija mezhdunarodnyh vodotokov: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2008. 227 s.
7. Himenes de Arechaga Je. Sovremennoe mezhdunarodnoe pravo / pod red. G.I. Tunkina. M.: Progress, 1983. 480 s.

Материал поступил в редакцию 19 мая 2015 г.

Fresh water as an object of international relations

TEIMUROV, Elvin Sahavat-ogly — postgraduate student of the Department of International Law of the Kutafin Moscow State Law University.

[elv89@mail.ru]

109125, Russia, Moskva, 2 Saratovskiy proezd, 5, kv. 3.

Review. *The article evaluates fresh water from the standpoint of international environmental law and its correlation with the international human rights law. In order to resolve the contradictions between environmental and social purposes of the integrated management of water resources, as well as the problems of sovereignty over the trans-border natural resources, the author pays attention to the need to divide two types of fresh water objects: reservoirs and water resources. This conclusion is based upon the historical development and modern tendencies of international legal regulation of the international water flow, as it is shown in the article. Additionally, the author substantiates the position that the regime of mineral resources is not applicable to the ice flow supply of fresh water, as well as the need for two components for ice flow and for the icebergs.*

Keywords: *fresh water, right to water, use of water flow, priority use of water flow, integrated management, trans-border water objects, ices of Arctic and Antarctic regions, ice flow, icebergs.*