



З. С. Теймуров,
кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры
международного права

Эльвин Сахаватович Теймуров (р. 17 августа 1989 г.) в 2012 г. с отличием окончил дневное отделение юридического факультета ФГАОУ ВО «Казанский (При-волжский) федеральный университет» (бывший Казанский государственный университет имени В.И. Ленина).

С 2012 г. по 2015 г. обучался в очной аспирантуре на кафедре международного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

В 2016 г. на специализированном диссертационном совете Университета имени О.Е. Кутафина защитил кандидатскую диссертацию на тему «Международно-правовое регулирование рационального использования пресной воды» (научный руководитель — заслуженный деятель науки РФ, д. ю.н., профессор К.А. Бекяшев).

Автор свыше 10 научных статей по различным проблемам международного права.

В настоящее время является главным редактором сетевого журнала МГЮА «Российское право онлайн».

Член Российской ассоциации международного права.

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ПРЕСНОЙ ВОДЫ В ДВУСТОРОННИХ ДОГОВОРАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена изучению двусторонних соглашений Российской Федерации по использованию и охране трансграничных источников пресной воды с целью выявления потенциальных проблем и формулирования предложений по их устранению на основе имеющихся тенденций и международного-правового опыта регулирования подобных отношений. К проблемным аспектам отнесены исключение из-под действия половины соглашений подземных источников пресной воды, отсутствие норм о приоритете отдельных видов использования вод, норм об экологическом пропуске и порядке его определения, а также положений об обеспечении доступа общественности к процессам принятия решений по управлению трансграничными пресноводными объектами и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: рациональное использование воды, пресная вода, подземные воды, двусторонние договоры России, приоритет использования воды, экологический пропуск, участие общественности.

Проблемы рационального использования пресной воды, впервые возникнув на международном уровне в 70-х годах XX столетия, несмотря на попытки их разрешения (следует заметить, порой весьма успешные), продолжают оставаться в центре внимания мирового сообщества. Так, в Декларации развития тысячелетия¹ необходимость к 2015 г. сокращения вдвое доли населения, не имеющего постоянного доступа к чистой питьевой воде и основным санитарно-техническим средствам, было обозначено в качестве задачи в рамках седьмой цели. Однако принятые по итогам рассмотрения результатов деятельности государств по реализации указанной Декларации Цели устойчивого развития до 2030 г. выделяют «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех» в качестве самостоятельной цели, для достижения которой требуется выполнение 6 задач:

- обеспечение всеобщего и равноправного доступа к безопасной и недорогой питьевой воде для всех;
- обеспечение всеобщего и равноправного доступа к надлежащим санитарно-гигиеническим услугам;
- повышение качества воды посредством уменьшения загрязнения, ликвидации сброса отходов и сведения к минимуму выбросов опасных химических веществ и материалов;
- повышение эффективности водопользования во всех секторах и обеспечение устойчивого водозабора;
- обеспечение комплексного управления водными ресурсами на всех уровнях;
- обеспечение охраны и восстановления связанных с водой экосистем².

В Российской Федерации вопросы относительно достаточности запасов пресной воды не возникают, в то же время, в некоторых соседних странах проблемы использования пресной воды стоят достаточно остро, что может отразиться также на разделяемых с Россией пресноводных объектах. В связи с этим представляется актуальным исследование двусторонних договоров Российской Федерации по использованию и охране трансграничных источников пресной воды с целью установления их соответствия современным тенденциям развития международно-правового регулирования отношений в данной области и обеспечения интересов российского государства.

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций от 08 сентября 2000 г. A/RES/55/2. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/53/PDF/N0055953.pdf?OpenElement> (дата обращения: 18.09.2016 г.).

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. от 25 сентября 2015 г. A/RES/70/1. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement> (дата обращения: 18.09.2016 г.).

К настоящему времени между Россией Федерацией и соседними странами действуют 10 двусторонних договоров по использованию и охране трансграничных источников пресной воды, заключенных с 1964 г. по 2011 г. С отдельными странами (например, с Казахстаном, Азербайджаном) двусторонняя база сотрудничества по использованию трансграничных источников пресной воды уже подвергалась обновлению, тем не менее, проблемы их рационального использования не были в полной мере устранены.

Во-первых, следует обратить внимание на трансграничные источники пресной воды, отношения по использованию и охране которых выступают предметом соответствующих двусторонних соглашений. В половине из рассматриваемых договоров под трансграничными пресноводными объектами понимаются реки, озера, ручьи, болота, а также подземные воды, расположенные или пересекающие границы двух договаривающихся государств¹, тогда как из-под действия другой половины договоров выбывает использование и охрана трансграничных источников подземных вод².

При этом действующие международные договоры и иные акты в целях обеспечения рационального использования и охраны трансграничных источников пресной воды все в большей степени призывают государства к осуществлению интегрированного управления водными ресурсами (далее — ИУВР), которое, прежде всего, предполагает согласованное управление различными видами водных ресурсов — поверхностными, подземными и др.

К сожалению, именно в данной части ИУВР остается наиболее неисполняемым, т. к. не учитывается особенность подземных вод, и вытекающая из этого необходимость специального правового регулирования.

Данная проблема продолжает оставаться актуальной для России. Так, использование и охрана поверхностных ресурсов пресной воды регулиру-

¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 18.10.1992 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод 11 февраля 1995 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов от 24.05.2002 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 07.09.2010 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Абхазия о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов от 06.10.2011 г.

² Соглашение между Правительством СССР и Правительством Финляндской Республики о пограничных водных системах от 24.04.1964 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных вод от 20.08.1997 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о рациональном использовании и охране трансграничных вод от 29.01.2008 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о рациональном использовании и охране водных ресурсов трансграничной реки Самур от 03.09.2010 г.

ется положениями Водного кодекса РФ 2006 г. Что касается подземных вод, то хотя они частично подпадают под действие норм Водного кодекса, однако преимущественно вопросы их использования и охраны регулируются законодательством о недрах, в частности, Законом РФ «О недрах» № 2395-1 от 21.02.1992 г.¹ Сказанное приводит большинство исследователей к обоснованному выводу о фрагментарном характере правового регулирования использования и охраны водных ресурсов и игнорировании экосистемного подхода в российском законодательстве².

Кроме того, что подобный подход находит отражение и в некоторых международных договорах на постсоветском пространстве с участием Российской Федерации. К примеру, 31 мая 2001 г. в Минске Россией, Беларусью, Киргизией, Молдовой, Таджикистаном и Украиной было подписано Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр³, к которому в 2004 г. присоединился Казахстан. Соглашение касается использования трансграничных месторождений полезных ископаемых, к числу которых наряду с углеводородным сырьем, твердыми полезными ископаемыми, общераспространенными полезными ископаемыми, используемыми местным населением для собственных нужд, отнесены и подземные воды. Отнесение подземных вод к полезным ископаемым, минеральным ресурсам прослеживается также в Соглашении России с Монголией о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 15.02.1994 г.⁴

Следует также обратить внимание также на то, что двусторонние договоры Российской Федерации исходят из применимости одних и тех же норм к поверхностным и подземным трансграничным пресноводным объектам.

Действительно, практика государств относительно использования подземных ресурсов пресной воды базируется на положениях, применимых к поверхностным водам. Как отмечает Ф. Захария (Румыния), вопросы использования водоносных горизонтов, в государственной практике игнорируются не намеренно, а в связи с мнением, что к ним применимы те же правила, что и к поверхностным водам⁵.

¹ Закон «О недрах» от 21.02.1992 г. № 2395-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

² См. *Вылегжанин А. Н.* Управление водными ресурсами России: международно-правовые и законодательные механизмы: монография / А. Н. Вылегжанин, Л. В. Савельева и др.; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, каф. междунар. права. — М.: МГИМО-Университет, 2008. 201 с. *Мухина Э. Н.* Правовое регулирование использования и охраны подземных вод: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 222 с. *Тумофеев Л. А.* Правовые проблемы обеспечения населения России питьевой водой нормативного качества: Дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2004. 453 с.

³ Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр от 31 мая 2001 г. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=4703 (дата обращения: 18.09.2016 г.).

⁴ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 15.02.1994 г. URL: <http://www.lawmix.ru/abrolaw/12236> (дата обращения: 18.09.2016 г.).

⁵ *Zaharia F.* The Law of Transboundary Aquifers in Practice — the Mures Alluvial Fan Aquifer System (Romania / Hungary) // *International Community Law Review* Vol. 13, 2011. P. 292.

Практика применения норм о регулировании использования и охраны поверхностных вод к подземным водам нашла отражение и в процессе кодификационной деятельности Комиссии международного права ООН. В частности, понятие водотока, данное в статье 2 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.¹ (далее — Конвенция 1997 г.), включает как поверхностные, так и грунтовые воды. Однако в данном случае речь идет о грунтовых водах, связанных с поверхностными водами. Закрытые, не связанные грунтовые воды были исключены из сферы действия Конвенции 1997 г.

Вероятно, единственным исключением из практики является сотрудничество государств в рамках системы водоносных горизонтов Гуарани. Соглашение по системе водоносных горизонтов Гуарани от 02.08.2010 г.² преимущественно основано на Проектах статей по праву трансграничных водоносных горизонтов 2008 г.³ При этом в ст. 15 Соглашения 2010 г. предусмотрено, что управление системой водоносных горизонтов осуществляется Комиссией по реке Ла-Плата, созданной в соответствии Договором по реке Ла-Плата 1969 г. Таким образом, концентрация полномочий по управлению водами реки Ла-Плата и подземными водами системы водоносных горизонтов Гуарани в рамках одного органа должна привести к обеспечению координированного характера и согласованности принимаемых решений и мер по рациональному использованию и охране пресных вод.

Представляется, что принципы использования трансграничных вод являются едиными, их содержание практически идентично относительно использования и охраны поверхностных и подземных вод. Отличие сводится лишь к необходимости учета особенностей водоносных горизонтов, прежде всего, не связанных с поверхностными водами. В частности, относительно последних осуществлен отход от правила устойчивого использования в пользу максимизации долгосрочных выгод, т. к. привязка объема использования вод к количеству подпитки фактически означало бы запрет использования⁴, а также необходимо учитывать вклад каждого государства в подпитку водоносных горизонтов при определении справедливости и разумности использования водоносного горизонта. Кроме того, подземные воды нуждаются в большей охране, т. к. последствия их загрязнения гораздо более трудно устранимы, нежели в ситуации с поверхностными водами.

¹ Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 21 мая 1997 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml (дата обращения: 18.09.2016 г.).

² Guarani Aquifer Agreement 02 August 2010. URL: http://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-English.pdf (дата обращения: 18.09.2016 г.).

³ Проекты статей по праву трансграничных водоносных горизонтов с комментариями // Доклад Комиссии международного права о работе ее шестидесятой сессии: док. ООН А/63/10. Нью-Йорк: ООН, 2008. С. 18–85.

⁴ Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят восьмой сессии: док. ООН А/61/10. Нью-Йорк: ООН, 2006. С. 210.

Учитывая значительную активизацию деятельности по использованию подземных вод и трансграничный характер большинства из них, в целях обеспечения рационального использования необходимо четко определить перечень и границы трансграничных источников подземных вод и внести соответствующие дополнения в двусторонние соглашения Российской Федерации, ориентируясь на разработанные Комиссией международного права ООН Проекты статей 2008 г.

В контексте исследования особый интерес вызывает право государства пользоваться и распоряжаться той частью воды, которая находится на его территории, с учетом факторов справедливого и разумного использования.

При определении своей части вод государства должны учитывать нормы экологического пропуски, т. е. минимума воды, наличие которого в водном объекте необходимо для нормального функционирования экосистемы и предотвращения ее деградации. Удовлетворение потребностей государств в водных ресурсах за счет экологического пропуски не допускается. Как отмечает Л.Б. де Шазурн, положения об экологическом пропуске все более активно включаются в международные соглашения по трансграничным пресноводным объектам¹. В действующих договорах экологический пропуск определяется сезонно² либо постоянно, непрерывно³.

Одним из наиболее удачных примеров нормативного закрепления порядка распределения водных ресурсов с учетом экологического пропуски являются положения Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о рациональном использовании и охране водных ресурсов трансграничной реки Самур от 03.09.2010 г. Соглашением установлен экологический пропуск в объеме равном 30,5%. Водные ресурсы за вычетом экологического пропуски подлежат делению между государствами в равных долях⁴. Вододеление осуществляется посуточно, а планирование объемов вододеления и экологического пропуски осуществляется подекадно с учетом складывающейся водохозяйственной ситуации и потребностей сторон. В случае если одно из государств не использовало свою долю, другое может по согласованию с первым осуществить дополнительный водозабор. Как видно из указанных положений Соглашения по реке Самур, государства определяют минимально необходимый уровень воды для существования гидросистемы реки и возможные лимиты водозабора, учитывая при этом динамичность, непостоянство экосистемы.

¹ de Chazournes L. B. *Freshwater in International Law*. Oxford University Press, 2013. P. 24.

² Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong river basin 5 April 1995. URL: <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/agreement-Apr95.pdf> (дата обращения: 18.09.2016 г.).

³ Treaty relating to cooperative development of the water resources of the Columbia River Basin 17 January 1961. URL: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/bi-145062.pdf> (дата обращения: 18.09.2016 г.).

⁴ В договорной практике государств имеются примеры вододеления в иных пропорциях. Согласно Положению по совместному использованию водных ресурсов в бассейне реки Чу 1983 г. Казахстану предоставлено 42% вод, Кыргызстану — 58%.

Аналогичные нормы следует закрепить также в иных двусторонних соглашениях России по использованию и охране трансграничных источников пресной воды.

Кроме того, анализ международно-правовых договоров в области рационального использования и охраны пресной воды с начала XX столетия позволяет сделать вывод о приоритете использования ресурсов пресной воды для удовлетворения насущных потребностей человека, т. е. питьевых и в производстве продовольствия, перед иными видами водопользования. В то же время ни один из 10 двусторонних договоров России по использованию пресной воды не содержит подобных норм.

Наконец, принципиальным положением ИУВР является совместное участие различных субъектов в рациональном использовании и охране ресурсов пресной воды. Совместное участие предполагает вовлечение всех водопользователей на различных уровнях в процессы управления ресурсами пресной воды — государственных и муниципальных органов власти, местных общин, представителей коренных народов, организаций водоснабжения, различных категорий потребителей воды и других лиц.

Однако положения о необходимости вовлечения общественности в управленческие процессы содержатся в Протоколе по проблемам воды и здоровья 1999 г. к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года¹ (далее — Протокол 1999 г.), участником которого является и Российская Федерация. Так, подпункт «f» ст. 5 Протокола 1999 г. требует от государств-участников принятия мер по управлению ресурсами питьевой воды на самом низком административном уровне.

Подпункт «i» ст. 5 предписывает обеспечение доступа к информации, участия общественности и возможности выражать беспокойство при обсуждении вопросов использования воды и охраны здоровья в целях улучшения качества принимаемых решений и повышения осведомленности физических и юридических лиц и организаций о соответствующих вопросах. При этом органы и лица, наделенные полномочиями по принятию решений по вопросам воды и здоровья, обязаны принимать во внимание такое беспокойство. В целях реализации эффективного участия общественности в вопросах использования ресурсов пресной воды государства должны обеспечивать доступ к судебному и административному пересмотру подобных решений. Подпункт «n» рассматриваемой статьи устанавливает необходимость принятия во внимание местных, т. е. различных уровней территориальных единиц ниже государственных, проблем и потребностей. При этом на физические и юридические лица, а также различные организации, действующие в водохозяйственном секторе, налагаются ответная обязанность содействовать охране водной среды и сохранению водных ресурсов (пп. «m» ст. 5 Протокола 1999 г.).

Практика Российской Федерации свидетельствует об отстраненности частных лиц от процессов управления в сфере отношений по ис-

¹ Протокол по проблемам воды и здоровья от 17 июня 1999 г. к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/water_protection.shtml (дата обращения: 18.09.2016 г.).

пользованию и охране пресной воды. Рассматриваемый аспект затрагивается отдельными двусторонними договорами Российской Федерации по вопросам использования и охраны трансграничных ресурсов пресной воды. В частности, ч. 2 ст. 3 Соглашения между Правительствами РФ и Абхазии о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов от 06.10.2011 г. предусматривает, что Стороны информируют общественность о состоянии водных ресурсов бассейнов и принимаемых или планируемых мерах по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, а также поощряют сотрудничество между органами власти различных уровней и организациями в области совместного использования и предотвращения от загрязнения. Согласно ст. 12 указанного соглашения в компетенцию созданной двусторонней комиссии входит информирование общественности о состоянии трансграничных водных объектов.

Аналогичные положения содержатся в ст. 4 и 14 Соглашения с Белоруссией о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов от 24.05.2002 г. и пункте 11 ст. 2 Соглашения с Китаем о рациональном использовании и охране трансграничных вод от 29.01.2008 г.

Очевидно, что лишь малая часть двусторонних договоров России регулируют вопросы участия общественности в процессе управления пресноводными ресурсами. Данное регулирование сводится только к предоставлению информации, а процесс принятия решений проходит без всякого участия водопользователей и иных заинтересованных лиц. Единственным исключением служит ст. 9 Соглашения с Белоруссией 2002 г., которая предусматривает за общественностью и органами местного самоуправления право на доступ к данным мониторинга и участие в решении вопросов, связанных с использованием и охраной трансграничных водных объектов. При этом такой доступ осуществляется в соответствии с национальным законодательством стран-участниц Соглашения. Однако на практике данная норма не получила реализации.

Если обратиться к национальному законодательству, то Водный кодекс РФ¹ в качестве участников водных отношений именует Российскую Федерацию, субъектов РФ, муниципальные образования, физических и юридических лиц (ст. 7). Согласно ст. 29 Кодекса в границах бассейновых округов создаются бассейновые советы для осуществления разработки рекомендаций в области использования и охраны ресурсов пресной воды. Субъектный состав бассейновых советов включает представителей органов государственной власти, местного самоуправления, а также представителей водопользователей, общественных объединений и общин коренных народов России.

Несмотря на нормативное закрепление права общественности участвовать в процессах управления водными ресурсами России степень вовлеченности и информированности населения страны о состоянии водных ресурсов, мерах их охраны и использования остается

¹ Водный Кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

крайне низкой. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная Распоряжением Правительства РФ № 1235-р от 27.08.2009 г.,¹ относительно совершенствования государственного управления охраной и использованием водных объектов в качестве принципиального направления отмечает необходимость интеграции бассейновых советов в систему государственного управления, их активное участие в реализации государственной политики в области водных отношений. Водная стратегия до 2020 г. особо подчеркивает стремление государства внедрить принципы интегрированного управления водными ресурсами в российский водохозяйственный сектор.

Подобные положения соответствуют общим тенденциям развития глобального экологического управления в настоящее время — уменьшение роли и значения государств в международном управлении и увеличение роли частного сектора и гражданского общества, уравнивание позиций государственных и негосударственных акторов, включение частного сектора в межгосударственные институты².

В этих целях в двусторонних договорах России по использованию и охране трансграничных пресноводных объектов необходимо закрепить не только право лиц на участие в процессах принятия решений по управлению водными ресурсами, но и обязанность государств обеспечить условия для реализации этого права, а также обеспечить доступ к судебному и административному пересмотру принятых решений.

В заключение следует подчеркнуть, что в целях рационального и охраны трансграничных источников пресной воды при одновременном обеспечении интересов Российской Федерации необходимо путем заключения дополнительных соглашений к двусторонним договорам или их перезаключения на новых условиях, во-первых, включить в сферу их действия подземные воды, во-вторых, закрепить приоритет использования трансграничных вод для удовлетворения потребностей населения в питье перед иными видами водопользования, в-третьих, установить нормы экологического пропуски или порядок их определения, изменения, в-четвертых, обеспечить доступ общественности к информации и процессам принятия решений по вопросам управления трансграничными источниками пресной воды.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

² См. *Cullet Ph. Governing the Environment without CoPs — The Case of Water // International Community Law Review Vol. 15, 2013. P. 123–135.*