



## КОНВЕНЦИЯ ООН О ВОДОТОКАХ 1997 ГОДА: ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ, НОРМАТИВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ, ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ

Андрей КУЛЬКО,

кандидат юридических наук,  
начальник юридического отдела ООО «Капитал»

### Summary

An author analyses the UN Convention on the Law of Non-navigational Uses of International Watercourses 1997. The goals, objectives, means to achieve these goals are considered; the normative content of the main provisions of the Convention is analysed in the context of the principles of international law of transboundary watercourses, doctrinal approaches and state practices; the assessment of the interaction and interdependence between Convention's principles is provided; conclusions on the positive and negative features of the Convention, as well as its role in the development of international law of transboundary watercourses are made.

**Key words:** UN, international watercourses, interstate cooperation, non-navigational use, protection of international watercourses.

### Аннотация

В статье проведен международно-правовой анализ Конвенции ООН о праве несудоходного использования международных водотоков 1997 г. Рассмотрены цели, задачи и определенные авторами Конвенции средства достижения указанных целей; проанализировано нормативное содержание основных положений Конвенции в контексте принципов международного права трансграничных водотоков, доктринальных подходов и практики государств; определен характер взаимодействия и взаимозависимости конвенционных принципов; сделаны выводы о позитивных и негативных особенностях Конвенции, а также ее роли в развитии международного права трансграничных водотоков.

**Ключевые слова:** ООН, международные водотоки, межгосударственное сотрудничество, несудоходное использование, защита международных водотоков.

**Постановка проблемы.** Несудоходное использование трансграничных водотоков приобретает все большую актуальность в связи со стремительным ростом населения Земли, развитием промышленности и сельского хозяйства, которые приводят к дефициту пресной воды, загрязнению и деградации пресноводных ресурсов. Конвенция ООН о водотоках 1997 г. стала первым универсальным договором в указанной сфере, призванным содействовать активизации сотрудничества государств в решении глобальных проблем несудоходного использования и защиты трансграничных водотоков от деградации. Конвенция вступила в силу в 2014 г., однако пока ее сторонами стали лишь 36 государств; необходимость ее применения обуславливает потребность в международно-правовом анализе договорных положений, высказывании исследователями их позиции относительно преимуществ, недостатков, возможных особенностей и проблем практической реализации норм Конвенции 1997 г.

**Актуальность темы исследования** обусловлена отсутствием современных комплексных исследований универсальных и региональных международно-правовых механизмов регулирования несудоходного использования и защиты трансграничных водотоков.

Научный анализ проблем регламентации несудоходного использования трансграничных водотоков осуществлялся такими исследователями как П. Воутерс, Л. Кафлиш, Ф. Лурес, М. Медведева, О. Мельник, Э. Рью-Кларк, С. Салман, А. Танзи, Г. Хафнер, Э. Хэй, Э. Ширли, Г. Экстайн и др. Их работы служат фундаментом для дальнейшего научного поиска в указанной сфере.

**Целью и задачей статьи** является международно-правовой анализ основных положений Конвенции ООН о водотоках в контексте принципов международного права трансграничных водотоков, доктринальных подходов и практики государств; определены особенности взаимодействия и взаимозависимости конвенционных принципов; сделаны выводы о позитивных и негативных особенностях Конвенции, а также ее роли в развитии международного права трансграничных водотоков.

**Изложение основного материала исследования.** Принятие в 1997 г. Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходного использования международных водотоков (Нью-Йоркской конвенции) стало результатом более чем двадцатилетней совместной работы государств, международных межправительственных и неправительственных организаций, ведущих специалистов

в сфере международного права трансграничных водотоков [1, с. 294]. Несмотря на то, что за принятие Конвенции на заседании ГА ООН проголосовали представители 106 государств (Китай, Турция и Бурунди высказались против, а 26 государств воздержались), этот договор вступил в силу лишь в 2014 г., когда к нему присоединилось 35-е государство [2].

Нью-Йоркская конвенция содержит гибкие и комплексные глобальные нормативно-правовые стандарты сотрудничества между государствами водотока; направлена на согласование их интересов, обеспечение эффективного использования, развития, сохранения, управления и защиты международных водотоков [3, с. 3].

Разделы Конвенции содержат нормы об общих принципах; планируемых мерах; основах защиты, сохранения и управления водотоками; вредных явлениях и чрезвычайных ситуациях. Сферой применения Нью-Йоркской конвенции, согласно ст. 1, являются отношения, касающиеся использования международных водотоков и их вод в иных, чем судоходство, целях и мер защиты, сохранения и управления при их использовании. При этом в случае отсутствия соглашения или обычной нормы об ином ни один вид использования международных водотоков не пользуется неотъемлемым приоритетом перед другими (п. 1 ст. 10).



Указанные положения, как видим, соответствуют принципу международного права трансграничных водотоков о разумном совмещении различных видов деятельности государств с учетом прав и интересов всех прибрежных государств. Обращение к насущным человеческим нуждам, выделенным в п. 2 ст. 10 [4, с. 3, 6], обусловлено, в свою очередь, дефицитом воды и свидетельствует о развитии концепции права человека на воду.

Во вступительной части Конвенции следует, на наш взгляд, отметить нормы ст. 3 о существующих международных договорах. С одной стороны, ничто в Конвенции 1997 г. не затрагивает права и обязательства государств водотока, вытекающие из действующих соглашений, с другой – государства могут согласовывать соглашения с основными принципами Конвенции, принять новые договоры о применении и приспособлении положений Конвенции к характеристикам и видам использования данного международного водотока или его части [4, с. 3–4]. Эти положения отображают модельный характер Нью-Йоркской конвенции.

Фундаментом Конвенции 1997 г. являются принципы справедливого и разумного использования, непричинения значительного ущерба и сотрудничества. Первый закреплен в ст. 5 Конвенции 1997 г. Ее нормы отражают существующую практику и, соответственно, обычную норму международного права, устанавливая право государств использовать международный водоток для своей выгоды и соответствующую ему обязанность сотрудничать для охраны и развития водотока. Речь идет и об элементах доктрины ограниченного суверенитета: государства учитывают интересы других прибрежных государств, расположенных и в верхнем, и в нижнем течении реки [5, с. 104].

Статья 6 Конвенции 1997 г. содержит факторы, которые учитываются при определении справедливого и разумного использования водотока [4, с. 3]. Список открыт, государства наделены правом в своих отношениях обращаться и к другим факторам, существенным для конкретного бассейна, желательно, рассматривая их в комплексе. Вместе с тем, нормы Конвенции о факторах использования сформулированы несколько нечетко и даже расплывчато, что может значительно затруднять достижение компромисса.

Другая проблема касается параметров понятия «оптимальность» («опти-

мальное и устойчивое использование», о котором говорится в п. 1 ст. 5). Дать ему определение пытались многие исследователи этой тематики, в частности, Э. Хэй [6, с. 141], Дж. О. Турмонд III и Э. Ширли [7, с. 153], Г. Хафнер [8, с. 132]. По Конвенции 1997 г. оптимальность и равенство прав, скорее, не означает полного равенства при использовании и выгоды от водотока, а также равного распределения количества воды между всеми прибрежными государствами. Объем прав того или иного государства зависит от конкретных обстоятельств, которые рассматриваются в комплексе.

Отметим также прагматичность закрепления принципа непричинения значительного ущерба в п. 2 ст. 7: государство, которое своим использованием наносит ущерб, в отсутствие соглашения, принимает все надлежащие меры, с должным учетом положений ст. 5 и ст. 6 (о разумном и справедливом использовании), в консультации с потерпевшим государством, для ликвидации или уменьшения такого ущерба и, при необходимости, для обсуждения вопроса о компенсации [4, с. 5].

При возникновении спора признание факта значительного ущерба осуществляется с учетом оценки того или иного водопользования как справедливого и разумного. Указанное правило, характеризуясь достаточной гибкостью, имеет важное значение, так как немало международных водных споров связано именно с возражениями нижележащих государств против проектов освоения водных ресурсов в вышележащих государствах [9, с. 136].

Положения о принципе сотрудничества содержатся в ст. 8 и сформулированы в контексте соблюдения нескольких основных принципов международного права: государства водотока сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности, взаимной выгоды и добросовестности в целях достижения оптимального использования и надлежащей защиты международного водотока [10, с. 126]. Отказ от сотрудничества может считаться нарушением международного права и вести к международно-правовой ответственности [5, с. 123].

К формам сотрудничества нормами Конвенции отнесены совместные механизмы или комиссии (п. 2 ст. 9), регулярный обмен данными и информацией (ст.ст. 11–16), консультации и перегово-

ры, касающиеся планируемых мер, которые могут оказать влияние на водоток (ст. 17), защита и сохранение экосистем (ст.ст. 20–23) [4, с. 6–10].

Конвенция 1997 г. не обязывает государства водотока осуществлять совместное управление, однако они должны воздерживаться от действий, которые могут негативно повлиять на способность других государств использовать и управлять своей частью водотока, а также предупреждать и ликвидировать последствия вредных явлений, которые имеют место на их территории. С этой целью Нью-Йоркской конвенция обязывает государства уведомлять друг друга о планируемых мерах, наступлении чрезвычайных ситуаций, а также проводить консультации, в т. ч. по вопросам управления международным водотоком [11, с. 13–14].

Обмен информацией и проведения консультаций по планируемым мерам (ст.ст. 11–19) урегулирован Конвенцией 1997 г. достаточно подробно, пошагово описан алгоритм и сроки действий государств – как планирующих меры, так и других государств бассейна. Конвенция не предусматривает обязанности государства водотока, планирующего меры, осуществлять их только при согласии других государств бассейна. Этот подход логичен, ведь нельзя исключать мотивов конкуренции, исходя из которых государства заинтересованы в блокировании проектов других государств бассейна. С другой стороны, в случае разногласий государства обязаны вступить в консультации, а при недостижении согласия применяются процедуры урегулирования споров в соответствии со ст. 33 Конвенции [4, с. 6–9].

Ключевой проблемный вопрос, касающийся Конвенции 1997 г., – соотношение трех основополагающих принципов международно-правового регулирования несудоходных видов использования международных водотоков: справедливого и разумного использования, непричинения значительного ущерба и сотрудничества.

Некоторые исследователи, например, Г. Экстайн, считают, что невозможность компромисса между указанными принципами выразилась в рамочном характере Конвенции 1997 г., ведь значительное количество государств высказали критику содержания договора за отсутствие четких положений о суверенитете [12, с. 84–85]. Другая точка зрения состоит в том, что Нью-Йоркская конвенция



подчинила обязательства не наносить значительный ущерб принципу справедливого и разумного использования (А. Макинтайр). Этот вывод основывается на буквальном толковании норм ст. ст. 5–7 Конвенции, в частности п. 2 ст. 7, предусматривающего возможность причинения вреда при условии рассмотрения вопроса о компенсации [13, с. 2].

Позиция ряда ученых, например, А. Танзи, состоит в должном закреплении Конвенцией 1997 г. взаимозависимости и взаимодействия между принципами, которые образуют единый материально-нормативный массив [14, с. 15]. Как отмечает М. Салман, найти компромисс в целом сложно из-за противоречий между государствами нижнего течения (отдающими предпочтение принципу непричинения вреда) и государствами верхнего течения, которые приветствуют принцип справедливого и разумного использования. Однако компромисса все же удалось достичь: положения ст. 7 требуют от государства, которое причинило существенный ущерб, принять меры для устранения, уменьшения или смягчения ущерба, надлежащим образом принимая во внимание положения ст. 5 и ст. 6 (принцип справедливого и разумного использования) [15, с. 5]. Однако Л. Кафлиш [16, с. 12] и Г. Экстайн [12, с. 82] отмечают поддержку Конвенции 1997 г. государствами нижнего течения и противоположную позицию многих государств верхнего течения.

Представляется, что, в соответствии с Нью-Йоркской конвенцией, принцип справедливого и разумного использования все же имеет приоритет над непричинением вреда. Во-первых, среди факторов, перечисленных в ст. 6, любые трансграничные последствия, проистекающие из использования, а также другие существующие и потенциальные возможности использования воды не имеют приоритета, когда речь идет о применении принципа справедливого и разумного использования. Во-вторых, требования Конвенции о принятии всех необходимых мер для устранения, уменьшения, и, при необходимости, обсуждения вопроса о компенсации при причинении существенного трансграничного вреда, предусматривают надлежащий учет принципа справедливого и разумного использования.

Необходимость решать экологические проблемы водных систем обуслови-

ла включение в Конвенцию 1997 г. принципа защиты и сохранения экосистем, но ее существенным недостатком является декларативность, нечеткость и расплывчатость формулировок. Кроме того, статьи Конвенции о сохранении экосистем не содержат норм, закрепляющих принцип «загрязнитель платит».

Исследователи выделяют целый ряд причин, по которым процесс присоединения к Конвенции 1997 г. настолько медленный [17, с. 631–632], [18, с. 192–195]. Основными представляются недовольство государств верхнего течения нормами об обязательстве не причинять вред нижнего течения – главенством принципа справедливого и разумного использования; страх государств перед пренебрежением принципом суверенитета над природными ресурсами; непонимание значения Конвенции, а также то, что для целого ряда государств данная тематика не слишком важна.

**Выводы.** Конвенция ООН о водотоках 1997 г. содержит гибкие и комплексные глобальные нормативно-правовые стандарты и нормы сотрудничества между государствами водотока; содействует обеспечению эффективного использования, развития, сохранения, управления и защиты международных водотоков. Она представляет собой существенный вклад в развитие и кодификацию международного права трансграничных водотоков, в частности, его основных принципов; содействует реализации действующих и заключению новых договоров по конкретным международным бассейнам на основе комплексного управления; характеризуется высоким уровнем детализации процессуальных норм.

Вместе с тем, Нью-Йоркской конвенции присущи серьезные недостатки. К ним следует отнести, прежде всего, ограниченность предмета регулирования, в основном проблемами распределения, то есть справедливого и разумного использования водных ресурсов; отсутствие норм, касающихся конкретных видов несудоходного использования международных водотоков; необязательность институционального сотрудничества государств; отсутствие четких определений понятий, а также приоритетности факторов справедливого использования водотоков, что препятствует полноценному применению Конвенции; декларативность положений об обязанностях государств по защите водотоков

от загрязнения; отсутствие эффективных механизмов согласования позиций государств нижнего и верхнего течения трансграничных водотоков.

#### Список использованной литературы:

1. Wouters P. The Legal Response to International Water Conflicts: The UN Watercourses Convention and Beyond / P. Wouters // German Yearbook of International Law. – № 42. – 1999. – Pp. 293–336.
2. Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses // United Nations Treaty Collection [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-12&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&clang=_en).
3. Loures F., Rieu-Clarke A., Vercambre M.-L. Everything you need to know about the UN Watercourses Convention / F. Loures, A. Rieu-Clarke, M.-L. Vercambre // WWF. – 2009. – 32 p.
4. Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 21 May 1997 // United Nations. – 2014. – 18 p.
5. Rieu-Clarke A., Moynihan R., Magsig B.-O. UN Watercourses Convention / A. Rieu-Clarke; R. Moynihan, B.-O. Magsig // University of Dundee. – 2012. – 274 p.
6. Hey E. Sustainable Use of Shared Water Resources: The Need for a Paradigmatic Shift in International Watercourse Law / E. Hey // The Peaceful Management of Transboundary Resources, 1995. – Pp. 135–168.
7. Thoermond III J. O., Shirley E. A survey of the international law of rivers / J.O. Thoermond III, E. Shirley // Denver Journal of International Law and Policy. – № 16. – 1987. – Pp. 138–160.
8. Hafner G. The Optimum Utilisation Principle and the Non-Navigational Uses of Drainage Basins / G. Hafner // Austrian Journal of Public International Law. – №45. – 1993. – Pp. 120–145.
9. Краснова И. Развитие права несудоходных видов использования международных водотоков / И. Краснова // Актуальные проблемы российского права. – №4 (2015). – С. 133–138.