

ВОДА ВСЕМУ ГОСПОЖА!

Пресная вода не только является уникальным ресурсом для удовлетворения питьевых потребностей и сельскохозяйственных нужд человека, но и представляет собой ключевой, жизненно важный элемент различных экосистем. В последние десятилетия все более остро ощущаются дефицит пресной воды и деградация ее качества, вызванные как неверными управленческими решениями, так и отсутствием надлежащего международного сотрудничества.

Мировое сообщество с 70-х гг. XX столетия обеспокоено проблемой обеспечения населения питьевой водой. Вопросы рационального использования ресурсов пресной воды были включены в Декларацию Конференции ООН по окружающей среде и развитию «Повестка дня на XXI век», в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций» и «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», в резолюцию 2 Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию «План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию». В 2003 г. учрежден механизм «ООН – водные ресурсы», нацеленный на осуществление мониторинга развития водных ресурсов в мире и представление раз в три года докладов об их состоянии. Тем не менее проблемы рационального использования пресной воды и сотрудничества государств по данному вопросу продолжают оставаться нерешенными.

До настоящего времени серьезную проблему представляет рассмотрение использования и охраны трансграничных ресурсов пресной воды на практике и в международно-правовой доктрине исключительно в контексте сотрудничества государств по международным водотокам. При этом остаются без внимания отношения по использованию пресной воды как ресурса, представляющего самостоятельную ценность.

Недостаток количества пресной воды в традиционных источниках вынуждает осваивать новые ресурсы, в частности подземные запасы пресной воды, нерациональное использование которых будет иметь значительно более негативные и долгосрочные последствия. В этой связи особо негативно проявляется отсутствие учета специфики трансграничных водоносных горизонтов в существующих международных договорах о рациональном использовании и охране трансграничных ресурсов пресной воды. Тенденция к расширению объекта правоотношений по использованию пресной воды за счет включения подземных вод подтверждается одобрением резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/63/124 от 15 января 2009 г. Проектов статей по праву трансграничных водоносных горизонтов 2008 г., а также дальнейшими призывами к государствам использовать данные Проекты статей в качестве ориентира при заключении соглашений по управлению подземными водами (резолюция A/RES/68/118 от 19 декабря 2013 г.).

Усиление проблемы водных ресурсов послужило толчком к возникновению различных споров на международном и внутригосударственном уровне, ряд которых до сих остаются неразрешенными. Данное обстоятельство способствовало формированию определенной практики в рамках международных судебных и арбитражных учреждений, в частности Международного суда ООН и Международного центра по урегулированию инвестиционных споров.

Количественный и качественный недостаток пресной воды вызвал проблемы в области прав человека. Значимость пресной воды для удовлетворения питьевых потребностей человека породила попытки закрепления права на воду в качестве самостоятельного элемента системы прав человека. Стала складываться весьма противоречивая практика региональных механизмов защиты прав человека, связанная с лишением отдельных лиц доступа к питьевой воде и требующая своего неотложного научного осмысления.

Исследование Э.С. Теймурова приобретает особую актуальность для Российской Федерации, на границах которой практически со всеми сопредельными государствами расположены трансграничные пресноводные объекты. Содержащиеся в его работе предложения могут быть использованы при разработке, дополнении или изменении многосторонних международных договоров, двусторонних соглашений Российской Федерации о сотрудничестве по вопросам рационального использования и охраны пресной воды и национальных нормативно-правовых актов, а также в практической деятельности руководителей

федеральных органов управления, юристов и преподавателей в области международного права и охраны природной среды.

Исследование Э.С. Теймурова является теоретически и практически востребованным, и я уверен, что оно будет позитивно оценено читателями.

Автору монографии желаю дальнейших творческих успехов.

Пей воду, вода не смутит ума!

*К.А. Бекяшев,
заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор,
член Международно-правового совета при МИД России,
член Постоянной палаты третейского суда (Гаага),
арбитр ООН по морскому праву*

февраль 2019 г.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АКПЧ 1969 г.	Американская конвенция о правах человека 1969 г.
АКПЧН	Африканская комиссия по правам человека и народов
АМП	Ассоциация международного права
ВК РФ	Водный кодекс Российской Федерации
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГА ООН	Генеральная Ассамблея ООН
ГВП	Глобальное водное партнерство
Декларация Рио-92	Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию (принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г.)
Дело о реке Одер	Дело о территориальной юрисдикции Международной комиссии по реке Одер, рассмотренное Постоянной палатой международного правосудия в 1929 г.
Дело о реке Маас	Спор между Нидерландами и Бельгией об отводе воды из реки Маас, рассмотренный Постоянной палатой международного правосудия в 1937 г.
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ИУВР	Интегрированное управление водными ресурсами
КМП ООН	Комиссия международного права Организации Объединенных Наций

Комиссия Брундтланд	Международная комиссия по окружающей среде и развитию
Конвенция ЕЭК 1992 г.	Конвенция Евразийской экономической комиссии по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (принята 17 марта 1992 г.)
Конвенция о Франко-швейцарском женеvском водоносном горизонте 2007 г.	Конвенция о защите, использовании, подпитке и мониторинге Франко-швейцарского женеvского водоносного горизонта (принята 18 декабря 2007 г.)
КЭСКП	Комитет по экономическим, социальным и культурным правам
МАСПЧ	Межамериканский суд по правам человека
МЦУИС	Международный центр по урегулированию инвестиционных споров
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
Пакт 1966 г.	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16 декабря 1966 г.)
Пересмотренный протокол 2000 г.	Пересмотренный протокол по разделяемым системам водотоков от 7 августа 2000 г. к Договору о Сообществе развития Юга Африки (подписан в г. Виндхук в августе 1992 г.)
ППМП	Постоянная палата международного правосудия
ПРООН	Программа развития ООН
Протокол 1999 г.	Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (подписан в г. Лондоне 17 июня 1999 г.)
СЗ РФ	Собрание законодательства Российской Федерации
УК РФ	Уголовный кодекс Российской Федерации
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ЮАР	Южно-Африканская Республика

ВВЕДЕНИЕ

Историческое развитие показало несостоятельность взглядов на пресную воду как на неограниченный и не имеющий никакой самостоятельной ценности ресурс. Как отметил в одном из своих выступлений бывший Генеральный секретарь ООН Б. Бутрос-Гали, «следующая война на Среднем Востоке будет битвой из-за воды, а не из-за политики»¹.

Проблема водных ресурсов превратилась из национальной в глобальную, что подразумевает невозможность самостоятельного решения отдельным государством проблем, связанных с водными ресурсами, и приводит к необходимости международного сотрудничества в данном направлении.

На универсальном уровне интерес к проблеме обеспечения населения питьевой водой активно проявляется с 70-х гг. XX столетия. В 1977 г. состоялась первая Конференция ООН по воде в г. Мар-дель-Плата (Аргентина). 1980–1990-е гг. были объявлены Десятилетием снабжения питьевой водой и санитарии.

В 2003 г. учрежден механизм «ООН – водные ресурсы», в рамках которого взаимодействуют 26 организаций и учреждений системы ООН (ВМО, ВОЗ, ПРООН, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ и др.), одной из главных функций которого является отслеживание и представление раз в три года докладов относительно развития водных ресурсов в мире.

Вопросы рационального использования ресурсов пресной воды были включены в Декларацию Конференции ООН по окружающей среде и развитию (3–14 июня 1992 г.) «Повестка дня на XXI век», резолюцию ГА ООН «Декларация тысячелетия Организации Объ-

¹ Цит. по: *Lo V.C.S. Right to water, right to life // Ateneo Law Journal. 2011. Vol. 55. P. 1065.*

единенных Наций» (8 сентября 2000 г.), в резолюцию 2 Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию «План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию» (4 сентября 2002 г.). 2003 г. был объявлен Международным годом пресной воды, 2005–2015 гг. — десятилетием «Вода для жизни». В связи с тем, что проблемы рационального использования пресной воды и сотрудничества государств по данному вопросу продолжают оставаться нерешенными, в Повестке дня в области устойчивого развития до 2030 г. обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех выделено в качестве самостоятельной цели, для достижения которой поставлен ряд задач.

По данным ООН, в мире насчитывается около 263 водных объекта, по которым проходят границы двух или более государств, и 270 трансграничных водоносных горизонтов, на территории которых живут около 40% мирового народонаселения. При этом межгосударственное сотрудничество осуществляется лишь по 1/3 из этих объектов, несмотря на принятие в конце XX столетия двух универсальных договоров в отношении использования и сохранения трансграничных ресурсов пресной воды¹.

До настоящего времени в международно-правовой доктрине использование и охрана трансграничных ресурсов пресной воды рассматривались исключительно в контексте сотрудничества государств по международным водотокам. При этом остаются без внимания отношения по использованию пресной воды как ресурса, представляющего самостоятельную ценность.

Существенной проблемой является и то, что соглашения по охране и использованию ресурсов пресной воды не учитывают специфику трансграничных водоносных горизонтов как объектов международно-правовых отношений государств. Несогласованное регулирование отношений по использованию различных трансграничных источников пресной воды препятствует реализации концепции устойчивого развития, которая требует интегрированного управления водными ресурсами.

Однако даже в случае наличия механизмов сотрудничества по вопросам использования ресурсов пресной воды между государствами, разделяющими трансграничный водный объект, продолжают возни-

¹ См.: Что кроется за нехваткой воды: власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов: Доклад о развитии человека 2006: Пер. с англ. М.: Весь Мир, 2006. С. 222.

кать споры относительно содержания установленных международным правом прав и обязанностей, свидетельством чему служит практика Международного суда ООН.

Более того, пресная вода представляет собой ценность прежде всего для удовлетворения потребностей человека в питьевой воде, что породило необходимость определенных изменений в области международного права прав человека. В частности, в международном праве прав человека предприняты попытки признать наличие права человека на воду, сложилась некоторая судебная практика по этой проблеме. Однако до настоящего времени остается неисследованным юридическое содержание права на воду, возможности внедрения норм и механизмов в области прав человека в систему правового регулирования межгосударственных отношений по использованию и охране ресурсов пресной воды. Теоретическую и практическую необходимость представляет изучение соотношения норм о правах человека и норм международного экологического права в регулировании рационального использования и охраны ресурсов пресной воды.

Таким образом, в настоящем исследовании рассматриваются три блока международно-правовых проблем, связанных с рациональным использованием и охраной пресной воды:

– во-первых, отсутствие надлежащего международного сотрудничества по использованию и охране трансграничных пресноводных объектов, в значительной степени обуславливающее усиление дефицита пресной воды;

– во-вторых, это проблема обеспечения мирового народонаселения питьевой водой;

– в-третьих, проблема взаимодействия норм различных отраслей международного права в обеспечении рационального использования пресной воды, прежде всего норм международного экологического права и международного права прав человека.

Проблемы рационального использования пресной воды носят междисциплинарный характер, являются предметом исследования таких наук, как физика, химия, экономика и др. В связи с этим при проведении исследования автор опирался на труды отечественных ученых в области международного права, а также иных отраслей знаний: К.А. Бекашева, М.М. Бринчука, Р.М. Валеева, А.Н. Вылегжанина, С.А. Гуреева, В.И. Данилова-Данильяна, М.А. Косаревой, К.С. Лосева, С.Д. Махкамбаева, М.В. Некотеновой, Н.А. Соколовой, А.М. Солнцева, И.Н. Тарасовой, Е.Е. Тертус, Л.А. Тимофеева, В.М. Шуршалова и др.

Активно использовались труды зарубежных ученых: А.Е. Аттона, Х.А. Барбериса, Е.Б. Блюмеля, А. Бойла, С. Бурчи, Р. Бэйтс, С. де Видо, Х.Е. Винуалеса, П. Воутерс, П. Глейка, И. Дамбровски, Дж.В. Деллапенна, Н. Джайхана, К.К. Джойнера, Д.А. Капонера, Ф. Куллета, Я. Маковски, О. Макинтайра, С. Маккефри, К. Мехлем, А. дю Пlesi, Н. Попаттаначая, Г. Сметса, Б.Т. Собока, М.Т. Таби, С. Талли, А. Танзи, М. Фитцморис, Х.М. Чаварро, Л.Б. де Шазурн, Г. Экштейна, М. Эрдема и др.

Кроме того, исследование основывается на детальном анализе правоприменительной практики международных органов, в том числе решений ППМП, Международного суда ООН, МЦУИС, ЕСПЧ, МАСПЧ, АКПЧН, а также судебных учреждений ЮАР и Индии по вопросам рационального использования ресурсов пресной воды.

В работе всесторонне исследовано нормативное содержание права на воду, определено его место в системе прав человека и раскрыта роль международного права прав человека в регулировании рационального использования пресной воды. Выявлена взаимосвязь международного права прав человека и международного экологического права в области рационального использования и охраны пресной воды.

На основе рассмотрения международных договоров, международной и национальной правоприменительной практики сформулированы рекомендации и предложения, направленные на выработку действенных путей совершенствования рационального использования и охраны пресной воды.

ГЛАВА 1

РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ И ОХРАНА ПРЕСНОЙ ВОДЫ КАК ПРЕДМЕТ МЕЖДУНАРОДНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

§ 1. Пресная вода как объект международных экологических правоотношений

Проблема рационального использования пресной воды в последние десятилетия особо остро стоит перед международным сообществом и становится все более актуальной с каждым днем. Это проявляется в принимаемых международно-правовых актах¹, создании и деятельности международных организаций и учреждений по проблемам пресной воды², а также в увеличивающемся количестве научных работ по правовым аспектам использования и охраны пресной воды.

¹ См.: Резолюция ГА ООН «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (принята 25 сентября 2015 г.) (A/RES/70/1). С. 22–23 // URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 15.07.2018); Резолюция ГА ООН «Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций» (принята 8 сентября 2000 г.) (A/RES/55/2) // URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/55/2> (дата обращения: 15.07.2018); Замечание общего порядка № 15 КЭСКОП (2002) «Право на воду» (ст. 11 и 12 Пакта 1966 г.), 29-я сессия ГА ООН, Женева, 11–29 ноября 2002 // U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (20.01.2003) // URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/402/31/PDF/G0340231.pdf> (дата обращения: 15.11.2018); гл. 18 Декларации «Повестка дня на XXI век» (принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, г. Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.) // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml (дата обращения: 15.07.2018); резолюция 2 Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию «План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию» (принята 4 сентября 2002 г.) (A/CONF.199/20) // URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wssd.pdf (дата обращения: 15.07.2018).

² Например, механизм «ООН–водные ресурсы», в рамках которого взаимодействуют 26 организаций и учреждений системы ООН (ВМО, ВОЗ, ПРООН, ЮНЕП,