

На правах рукописи

РЯЗАНОВА МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА

**Правовые аспекты многостороннего и двустороннего сотрудничества по
использованию и охране от загрязнения трансграничных водотоков**

Специальность 12.00.10 – «Международное право; Европейское право»

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2016

Работа выполнена на кафедре международного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, профессор
Хлестов Олег Николаевич

Официальные оппоненты: **Соколова Наталья Александровна**
доктор юридических наук, профессор
кафедры Международного права ФГБОУ ВО
«Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Рылова Мария Александровна
кандидат юридических наук, доцент кафедры
Международного права ФГБОУ ВО
«Московский государственный университет
имени М.В. Ломоносова»

Ведущая организация: **ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»**

Защита состоится 16 декабря 2016 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 209.001.03, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации» по адресу: 119021, г. Москва, Остоженка 53/2 строение 1, актовый зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации» по адресу: 119021, г. Москва, Остоженка 53/2 строение 1 и на официальном сайте <http://www.dipacademy.ru>.

Автореферат разослан «___» _____ 2016 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

А.А. Данельян

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Диссертация посвящена проблемам международно-правового регулирования многостороннего и двустороннего сотрудничества в области несудоходного использования трансграничных водотоков и охраны их от загрязнения.

Актуальность темы диссертационного исследования. Генеральная Ассамблея ООН объявила 2005–2015 годы Международным десятилетием действий «Вода для жизни»¹, заявляя в качестве одной из основных целей сокращение вдвое к 2015 году доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде. Следует отметить, что общее понимание необходимости достижения такой цели было достигнуто благодаря целому ряду встреч на высшем и высоком уровнях и принятым международным документам. Так, в частности, в «Повестке дня на XXI век»² признается необходимость адекватного снабжения водой хорошего качества всего населения нашей планеты с сохранением экосистем, корректируя деятельность человека с учетом возможностей природы и борясь со связанными с водой заболеваниями.

Аналогичная цель поставлена также в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций³, где обращается особое внимание на необходимость прекращения нерациональной эксплуатации водных ресурсов посредством разработки стратегии водохозяйственной деятельности на региональном, национальном и местном уровнях, способствующей справедливому доступу к воде. Для достижения указанных целей в рамках

¹ Резолюция 58/217 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 23 декабря 2003 г. «Международное десятилетие действий «Вода для жизни», 2005–2015 годы» [Электронный ресурс]. – URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/507/56/PDF/N0350756.pdf?OpenElement> (дата обращения – 08.06.2016).

² Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г.), A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.I) [Электронный ресурс]. – URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/57/PDF/N9283657.pdf?OpenElement> (дата обращения – 08.06.2016), п. 18.2.

³ Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 18 сентября 2000 г. «Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций» [Электронный ресурс]. – URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/53/PDF/N0055953.pdf?OpenElement> (дата обращения – 08.06.2016).

Всемирной встречи на высшем уровне⁴ государства-участники пришли к пониманию необходимости разработки планов комплексного управления водохозяйственной деятельностью и повышения эффективности использования воды при оказании поддержки развивающимся странам; совершенствования управления водными ресурсами посредством обмена знаниями, укрепления потенциала и передачи технологии, а также содействия эффективной координации между различными международными и межправительственными органами и механизмами, занимающимися водной проблематикой, как в рамках системы ООН, так и между ООН и международными финансовыми учреждениями.

Следует особо отметить, что право на безопасную и чистую питьевую воду было признано Генеральной ассамблеей ООН⁵ в качестве права человека, имеющего существенно важное значение для полноценной жизни и осуществления других прав. Совет по правам человека подтвердил, что право на безопасную питьевую воду и санитарии вытекает из права на достаточный жизненный уровень и неразрывно связано с правом на жизнь⁶. Необходимость сокращения к 2015 году вдвое доли населения земного шара, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде, является одной из целей развития тысячелетия (ЦРТ).

Зачастую интересы сопредельных государств вступают в противоречие, что особенно наглядно проявляется при использовании вод трансграничных водотоков. Наиболее актуальным становится вопрос обеспечения водной безопасности государств, в том числе посредством регулирования водных рисков и разработки механизмов системы сотрудничества. По данным ООН,

⁴ План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (26 августа – 4 сентября 2002 г., Йоханнесбург) A/CONF.199/20 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wssd.pdf (дата обращения – 24.06.2016), pp. 26-29.

⁵ Резолюция 64/292 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 28 июля 2010 г. «Право человека на воду и санитарии» [Электронный ресурс]. – URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/37/PDF/N0947937.pdf?OpenElement> (дата обращения – 08.06.2016).

⁶ Резолюция 15/9 Совета по правам человека от 30 сентября 2010 г. «Права человека и доступ к безопасной питьевой воде и санитарным услугам» [Электронный ресурс]. – URL <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/33/PDF/G1016633.pdf?OpenElement> (дата обращения – 24.06.2016).

за последние 60 лет было подписано более 200 международных договоров по водным ресурсам⁷. Приблизительно 40 процентов мирового населения проживает в бассейнах рек и озер, охватывающих две или более страны, и более 90 процентов проживают в странах, имеющих общие бассейны. Существующие 263 трансграничных бассейна охватывают почти половину сухопутной поверхности планеты, и на них, по оценкам, приходится 60 процентов мировых запасов пресной воды. Территория 145 государств частично, а территория 30 стран полностью находится в пределах границ трансграничных бассейнов. Кроме того, приблизительно 2 млрд. человек зависят от грунтовых вод, охватываемых 300 системами трансграничных водоносных горизонтов.

По данным ЮНЕСКО⁸, примерно 700 млн. человек в 43 странах располагают водными ресурсами в объеме ниже минимальной потребности человека. К 2025 году эта цифра может возрасти до 3 млрд. человек, поскольку потребность в воде будет нарастать в Китае, Индии, странах Африки к югу от Сахары.

Истощение и ухудшение состояния запасов пресной воды в результате роста численности населения, а также плохой организации управления водными ресурсами препятствуют устойчивому развитию и свидетельствуют о необходимости сотрудничества между основными использующими водные ресурсы секторами экономики - сельским хозяйством, промышленностью, энергетикой, водоснабжением и санитарией. Государства в рамках своей политической ответственности имеют веские основания для осуществления комплексного управления водными ресурсами и связанными с ними экосистемами, а также увязывания интересов различных секторов в целях обеспечения социально-экономического развития.

⁷ Записка Секретариата Организации Объединенных Наций «Водные ресурсы, мир и безопасность: сотрудничество в области трансграничных вод» от 4 марта 2010 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/64/692> (дата обращения – 08.06.2016).

⁸ Water in a changing world, the United Nations World Water Development Report, Report 3, UNESCO, 2009. [Электронный ресурс]. – URL http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/pdf/WWDR3_Water_in_a_Changing_World.pdf (дата обращения – 24.06.2016).

Указанные факторы повышают актуальность исследования международно-правовых проблем рационального использования трансграничных водотоков и правового анализа взаимодействия государств в данной области. Проблемы потенциальных трансграничных последствий и конфликта интересов следует урегулировать путем сотрудничества, создания надлежащих международно-правовых и институциональных рамок. В этой связи в области международного водного права продолжается поиск наиболее эффективных путей сотрудничества государств. При этом сложность и объем проблем, с которыми сталкивается юридическая практика, обуславливают необходимость проведения дальнейших научных исследований в этой сфере.

Степень научной разработанности темы исследования. Диссертационных исследований, которые бы комплексно, с учетом современной договорной практики рассматривали правовые проблемы несудоходного использования трансграничных водотоков, не проводилось. Основная часть исследований имеет обзорный характер и рассматривает лишь отдельные аспекты сотрудничества государств по использованию трансграничных водотоков.

Из диссертационных исследований можно выделить работы: М.В. Некотеневой «Правовые проблемы использования международных водотоков» 2008 г., охватывающую вопросы как судоходного, так и несудоходного использования международных водотоков по видам деятельности, но практически не содержащую анализ международно-правовых принципов несудоходного использования международных водотоков. В диссертации К.Х. Сасиева «Актуальные международно-правовые вопросы экологической защиты трансграничных водотоков в интересах здоровья человека» 2009 г. затронуты отдельные проблемы использования трансграничных водотоков. В работе Э.Я. Эюбова «Основы международно-правового режима несудоходных видов использования международных водотоков» 2012 г. детально рассмотрен процесс разработки,

содержание и особенности Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. (далее – Конвенция 1997 г.), однако, она была написана еще до ее вступления в силу, и не содержит оценки возможностей использования ее механизмов на региональном уровне. В ряде других кандидатских диссертаций затрагиваются вопросы использования конкретных водотоков (В.Н. Архилюк, С.Д. Махкамбаев, М.А. Косарева (Рылова), Н.С. Кожакматова, Мамун Мустафа Атта-Эль Манан, Аллави Али Залан Нима).

Отсутствие отдельного диссертационного исследования, посвященного вопросам международно-правового регулирования многостороннего и двустороннего сотрудничества в области несудоходного использования трансграничных водотоков и охраны их от загрязнения, а также острота и актуальность рассматриваемой проблемы, предопределили выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования выступает совокупность регулируемых международным правом отношений по несудоходному использованию трансграничных водотоков.

Предметом диссертационного исследования являются разработанные государствами и международными организациями нормы международных договоров, регулирующие несудоходное использование трансграничных водотоков, их защиту от загрязнения на глобальном, региональном и двустороннем уровне.

Цель диссертационного исследования состоит в комплексном анализе современного международно-правового регулирования и его перспектив в области сотрудничества государств по использованию и охране от загрязнения трансграничных водотоков.

Для достижения поставленной цели в диссертационной работе решаются следующие задачи:

- исследование становления международно-правовых норм в части несудоходного использования трансграничных водотоков;
- определение понятия трансграничного водотока;
- анализ международно-правовых принципов сотрудничества государств;
- исследование норм универсальных международных договоров, с уделением особого внимания Конвенции 1997 г. и ее вступлению в силу как завершающему этапу формирования международного водного права;
- правовой анализ региональных международных договоров на примере ЕЭК ООН и региона Центральной Азии, а также исследование причин неучастия России в ряде региональных соглашений;
- изучение двусторонних международных договоров Российской Федерации по трансграничным водотокам и сложностей, возникающих в ходе их реализации;
- оценка эффективности международно-правовых норм, направленных на защиту от загрязнения трансграничных водотоков;
- прогноз тенденций и перспектив развития международного сотрудничества по использованию и охране от загрязнения трансграничных водотоков;
- разработка предложений, направленных на определение и уточнение позиции России в области международно-правового регулирования использования и охраны от загрязнения трансграничных водотоков.

Методологическую основу исследования составляют как общенаучные (диалектический, системный, формально-логический, анализ, синтез, аналогия), так и частно-научные (формально-юридический, сравнительно-правовой, юридическая интерпретация, метод правового моделирования, историко-правовой, анализ документов) методы познания.

Эмпирическую основу исследования представляют собой результаты изучения общепризнанных принципов международного права,

международно-правовых обычаев; международных универсальных (13) и региональных договоров (28); двусторонних соглашений о сотрудничестве в области использования и охраны трансграничных водотоков иностранных государств (5) и Российской Федерации (18); актов правительственных (69) и неправительственных (15) международных организаций; нормативных правовых актов Российской Федерации (29); решений международных судебных органов (3); решений судов иностранных государств (2).

В научной литературе анализ международно-правовых норм в области судоходства в значительной степени разработан, в отличие от рассматриваемого в рамках диссертационного исследования несудоходного использования и защиты от загрязнения. **Теоретической основой исследования** послужили разработки отечественных ученых в области международного права, таких как: П.Е. Казанский, Ю.Я. Баскин, Л.В. Корбут, Б.М. Клименко, С.А. Гуреев, И.Н. Тарасова, А.Н. Вылегжанин, А.Х. Абашидзе, Д.Р. Зиганшина, Н.А. Соколова, М.А. Косарева (Рылова) и др.

Диссертант также активно использовал труды следующих зарубежных ученых: F.J. Berber, St. McCaffrey, A. Tanzi, Ch.В. Bourne, P. Woters, S.M.A. Salman, J.W. Dellapenna, D.A. Caponera, A. Rieu-Clarke, Т.Т. Сарсембеков, С.В. Виноградов и др.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что на основе системного подхода осуществлено комплексное раскрытие содержания современного международно-правового режима несудоходного использования трансграничных водотоков. Автором показан процесс становления и развития международно-правового регулирования рационального использования и охраны от загрязнения трансграничных водотоков. В рамках исследования проведен анализ многосторонних международных договоров (универсальных и региональных) в данной области, определены те из них, в которых Российская Федерация

не участвует и по каким причинам, какие могут быть позитивные и негативные последствия от присоединения к ним.

Благодаря анализу особенностей международно-правового регулирования сотрудничества в области использования и охраны от загрязнения трансграничных водотоков в регионах, входящих в сферу российских внешнеполитических интересов, – на примере международных договоров, разработанных в рамках Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) и региона Центральной Азии – выявлены проблемы, с которыми в настоящее время сталкиваются государства при реализации этих международных договоров, а также насколько эффективно функционируют созданные институциональные механизмы.

Анализ двусторонних международных договоров Российской Федерации с сопредельными государствами позволил выявить существующие актуальные проблемы в исследуемой области. По результатам проведенного исследования сформулированы предложения по развитию международно-правового регулирования сотрудничества Российской Федерации в части, касающейся охраны и несудоходного использования трансграничных водотоков.

Разработка темы диссертационного исследования позволила автору сформулировать следующие **основные положения, выносимые на защиту**:

1. Международное водное право представляет собой формирующийся комплекс международно-правовых норм (международного речного права и международного экологического права), регулирующих отношения субъектов международного права по несудоходному использованию трансграничных водотоков и охране их водных ресурсов от загрязнения. Международное водное право базируется на Конвенции 1997 г. и на получившей глобальный охват Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (Хельсинская конвенция), а также на системе региональных, локальных

и двусторонних международных договоров. В рассмотренных международных договорах закреплены как некоторые из основных принципов международного права (сотрудничества и мирного разрешения международных споров), так и специальные принципы (справедливого и разумного использования трансграничных водотоков, непричинения значительного ущерба государствам водотока, «загрязнитель платит»).

2. Анализ доктрин несудоходного использования трансграничных водотоков, международных актов и международных договоров с начала XIX века свидетельствует о расширении объекта правового регулирования. Под влиянием динамичных изменений в экономике и существенно возросшего значения хозяйственного использования трансграничных водотоков наблюдается процесс эволюции: от судоходного использования, где основной целью является гарантирование свободы прохода судов по речной системе, к несудоходному использованию, ориентированному на обеспечение справедливого баланса интересов государств «верховья» и «низовья» водотока, а также гарантий от возникновения негативных экологических последствий. Нашедшая отражение в Правилах использования международных рек 1966 г. концепция международного водосборного бассейна получила свое международно-правовое закрепление в Хельсинской конвенции.

3. Значительный вклад в процесс кодификации принципов международного водного права в части несудоходного использования трансграничных водотоков внесен международными неправительственными организациями, в частности, Ассоциацией международного права и Институтом международного права, а также Комиссией международного права ООН. Дальнейшее развитие и конкретизацию принципы международного водного права получили в Конвенции 1997 г., являющейся первым многосторонним международным договором с объектом регулирования в виде непосредственно несудоходного использования трансграничных водотоков.

Вступление Конвенции 1997 г. в силу лишь в 2014 г. свидетельствует о сложностях при выражении государствами согласия на обязательность для них международного договора, что, как показал проведенный международно-правовой анализ, может быть связано, в частности, с закрепленным в нем обязательством по предуведомлению о планируемых мерах.

4. Формирование комплекса международно-правовых норм в рассматриваемой области, в первую очередь, идет на региональном уровне, а затем – на универсальном. Основным форматом регионального сотрудничества являются совместные органы с развитой системой институциональных механизмов. Направления их деятельности определяются в зависимости от географического и исторического контекста их формирования.

5. Разработанные в рамках ЕЭК ООН конвенции, положения которых применимы для регулирования различных отношений в области несудоходного использования трансграничных водотоков и защиты их водных ресурсов от загрязнения, создали модель для успешного межгосударственного сотрудничества по управлению водными ресурсами. Важность их универсализации заключается в обеспечении правовой базы для рационального использования трансграничных водотоков, основанной на модели, доказавшей свою эффективность. Опыт ЕЭК ООН может быть использован для создания международно-правовой основы сотрудничества в других регионах.

6. Для региона Центральной Азии отсутствует необходимость в разработке нового международного договора в области трансграничного водного сотрудничества. Поиску взаимоприемлемых развязок для урегулирования разногласий в видах и режимах использования водных ресурсов между государствами «верховья» и «низовья» может способствовать их присоединение к международным договорам, разработанным в рамках ЕЭК ООН, а также использование модели институциональных механизмов Организации при реформировании

структуры и организации деятельности Международного Фонда спасения Арала.

7. Существуют как позитивные, так и негативные последствия от возможного присоединения Российской Федерации к многосторонним международным договорам в рассматриваемой области. Россия является участником только двух международных договоров: Хельсинской конвенции и Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г. Российская Федерация в настоящее время не участвует в Конвенции 1997 г., Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. и Протоколе к ней по стратегической экологической оценке 2003 г., а также в Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 г.

Участие в Конвенции 1997 г. могло бы быть политически выгодно, однако конвенционный механизм, заключающийся в обязательном предуведомлении о планируемых мерах, по сути, сводится к необходимости получения согласия от потенциально затрагиваемого государства, что может создать трудности при реализации крупных инфраструктурных проектов.

8. Российская Федерация, являясь стороной Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., реализует ее положения в рамках действующих двусторонних соглашений о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов с сопредельными государствами. В связи с планируемой разработкой отдельного международного договора о сотрудничестве по сохранению экосистемы бассейна реки Урал, предложены основные положения международно-правового режима, которые могли бы найти свое отражение в будущем соглашении. Среди них: использование комплексного подхода к управлению водными ресурсами, чему может способствовать распространение географического охвата международного договора в том числе и на подземные воды; наделение совместной комиссии полномочиями

по принятию дополнительных конкретных мер по предотвращению загрязнения подземных вод (создание охранных зон вокруг водозаборов или в зоне подпитки в целом, очистка загрязненных частей водоносных горизонтов, используемых в качестве источников питьевой воды); фиксирование обязательства для сторон по установлению критериев и целевых показателей качества воды, разработке программ согласованных действий по снижению нагрузки загрязнения как из точечных, так и диффузных источников.

Разработана модель основных положений двусторонних международных договоров, рекомендовано использовать в их понятийном аппарате термин «трансграничный водоток». Географический охват разрабатываемых международных договоров будет включать широкий перечень объектов, а взаимодействие государств будет осуществляться не только в отношении собственно поверхностных и подземных вод, но и в отношении водосбора, зоны подпитки водоносного горизонта, включая другие элементы окружающей среды при их взаимодействии с соответствующими трансграничными водами, что позволит использовать комплексный экосистемный подход в сотрудничестве прибрежных государств.

Предложено закрепление в разрабатываемых международных договорах принципа устойчивости использования водных ресурсов трансграничных водотоков, а именно с учетом интересов всех прибрежных государств и без ущерба для удовлетворения потребностей будущих поколений.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные в нем теоретические положения могут быть использованы в целях дальнейшего изучения актуальных проблем международного водного права. Уточнено содержание принципов, отдельных положений доктрины и основных понятий международного водного права, показаны направления совершенствования международно-

правового регулирования вопросов, связанных с использованием трансграничных водотоков.

Практическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в нем методические и методологические положения доведены до уровня практических рекомендаций и могут быть в дальнейшем использованы при разработке конкретных мер, направленных на повышение эффективности правового регулирования рационального использования трансграничных водотоков. Содержащиеся в работе положения могут быть использованы в плане оказания помощи специалистам, занимающимся данной проблематикой, а также в научно-исследовательской деятельности и учебном процессе высших учебных заведений, готовящих юристов-международников.

Выводы, содержащиеся в диссертации, были использованы при разработке Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о рациональном использовании и охране водных ресурсов трансграничной реки Самур 2010 г., а также при составлении проекта межправительственного российско-казахстанского соглашения по сохранению экосистемы бассейна трансграничной реки Урал, что подтверждено справками о внедрении результатов диссертационного исследования Минприроды России и МИД России.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и выводы диссертации обсуждены на кафедре международного права Дипломатической академии МИД России.

Основные положения и выводы диссертанта нашли отражение в научных публикациях в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования Российской Федерации для опубликования основных результатов диссертационных исследований на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Основные выводы, полученные в результате исследования, были применены соискателем в практическом плане при участии в качестве члена российской межправительственной делегации в Шестой сессии Совещания Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (Рим, 28-30 ноября 2012 г.), Седьмой сессии Совещания Сторон указанной Конвенции (Будапешт, 17-19 ноября 2015 г.), а также в процессе участия в качестве эксперта от Российской Федерации в Совете по правовым вопросам Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (2010 – 2012 гг.).

Структура диссертационной работы состоит из введения, трех глав, включающих 9 параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы диссертационного исследования, анализируется степень её разработанности, определяются цели и задачи, раскрываются методологические, эмпирические и теоретические основания исследования, демонстрируется научная новизна, описывается теоретическая и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, содержится информация об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретические вопросы международно-правового регулирования использования трансграничных водотоков» имеет целью составить общее представление о международных отношениях по несудоходному использованию трансграничных водотоков и охране их водных ресурсов от загрязнения, определить современное правовое содержание основных понятийных категорий в этой сфере, установить источники правового регулирования исследуемых отношений .

В первом параграфе «Формирование доктрин совместного использования трансграничных вод в историческом контексте»

рассматриваются основные этапы развития международного сотрудничества в области совместного использования пресных вод.

Поскольку вода является ограниченным ресурсом, проблема совместного использования водотоков являлась исключительно важной с момента формирования древних цивилизаций. В контексте исторической ретроспективы отмечается, что вплоть до начала XX века явно просматривается приоритет в использовании трансграничных водотоков для целей судоходства, тогда как под влиянием научно-технического прогресса усилилась тенденция к расширению сотрудничества государств по их несудоходному использованию. Основной целью такого регулирования является обеспечение справедливого баланса интересов государств верхнего и нижнего течения, а также гарантий от возникновения возможных негативных экологических последствий.

Автором проанализированы доктрины несудоходного использования трансграничных водотоков. К основным отнесены следующие:

- абсолютного территориального суверенитета (так называемая «доктрина Хармона»), согласно которой каждое государство может использовать воды международных рек, текущих по его территории, невзирая на последствия для других государств и без обязательства консультаций;

- абсолютной территориальной целостности, которая рассматривает водоток в качестве общей собственности прибрежных государств. Указанная доктрина направлена на защиту интересов государств низовий, в отличие от первой доктрины, реализация которой предоставляет государству верховья свободу по своему усмотрению распоряжаться водными ресурсами, что может привести к значительному ухудшению состояния водотока;

- общности интересов прибрежных государств – рассматривает водосборный бассейн как экономическую единицу, право пользования которой поручается созданному коллективному органу либо распределяется по соглашению между прибрежными государствами или пропорционально;

- доктрина, называемая в зарубежной литературе «limited territorial sovereignty and limited territorial integrity» (ограниченного территориального суверенитета и ограниченной территориальной целостности), согласно которой права государств верховья и низовья на использование вод увязываются с обязательством по гарантированию не нанесения значительного ущерба возможностям для водопользования прибрежными государствами.

В результате проведенного анализа автор приходит к выводу о том, что один из основополагающих принципов современного международного водного права – принцип справедливого и разумного использования, проистекает из концепции равенства всех прибрежных государств, которая базируется на доктрине общности их интересов, нашедшей широкое отражение в современной практике международных договоров в рассматриваемой области.

Во *втором параграфе «Эволюция предмета правового регулирования – от международной реки к трансграничному водотоку»* проводится анализ норм формирующейся области международно-правового регулирования – международного водного права, представляющей собой межотраслевой (системы международного речного права и международного экологического права) комплекс международно-правовых норм, регулирующих отношения субъектов международного права по несудоходному использованию трансграничных водотоков и охране их водных ресурсов от загрязнения. Автором исследования проведен субстантивный международно-правовой анализ норм данной области международно-правового регулирования, соответствия критериям деления международного права на отрасли и сделан вывод о том, что на данном этапе международное водное право находится в стадии формирования.

Рассмотрена эволюция предмета правового регулирования международного водного права. Согласно введенному в доктрину международного права Э. Энгельгардтом в 1879 г. определению

к международным рекам, то есть к рекам, на которых устанавливался международный режим судоходства, относились пригодные для судоходства реки, пересекающие или разделяющие территории двух или нескольких государств, имеющие соединение с морем.

В разработанных Ассоциацией международного права Правилах использования вод международных рек 1966 г. (Хельсинкские правила) нашло свое отражение понятие «международный водосборный бассейн» со следующим определением: географическое пространство, охватывающее два или более государства и определенное границами водосбора системы вод, включая поверхностные и подземные воды, впадающие в общий конечный пункт.

Концепция международного водосборного бассейна получила свое международно-правовое закрепление в Хельсинкской конвенции, где определение понятия «трансграничный водоток» имеет весьма широкий географический охват с экосистемным подходом. К таким водотокам относятся любые поверхностные или подземные воды (замкнутые и незамкнутые водоносные горизонты), которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах. Трансграничные воды не ограничиваются самим водным объектом, а покрывают его водосбор или в случае с водоносным горизонтом – всю зону его подпитки, включая также элементы окружающей среды, в той мере, в какой они взаимодействуют с соответствующими трансграничными водами. Следовательно, весь водосбор или его части (границы определяются вовлеченными Сторонами) составляют объект сотрудничества прибрежных государств посредством выработки согласованных мер регулирования. Автором предлагается использование данного термина в понятийном аппарате разрабатываемых региональных и двусторонних международных договоров, что, по его мнению, позволит использовать комплексный экосистемный подход в сотрудничестве прибрежных государств и создаст эффект унификации.

В *третьем параграфе «Вклад международных организаций в кодификацию принципов международного водного права»* проанализированы основные разработанные в рамках Ассоциации международного права и Института международного права документы в рассматриваемой области.

Заслуживает внимания Резолюция по использованию международных не морских вод Института международного права 1961 г., в которой признается доктрина общности интересов прибрежных государств в целях максимально возможного использования вод водосборного бассейна, а также подтверждается обязательство не нанесения ущерба. По мнению автора, таким образом, закрепляется, по сути, принцип справедливого использования, пока без необходимой детализации.

Вплоть до принятия Конвенции 1997 г. наиболее авторитетным и широко цитируемым сводом правил, регулирующих отношения в области использования и защиты трансграничных водотоков, являлись Хельсинские правила 1966 г. Автор присоединяется к мнению профессора Ш. Бурне⁹ о том, что Хельсинские правила вскоре после принятия признаны международным сообществом в качестве обычных международно-правовых норм в области использования трансграничных вод.

В Хельсинкских правилах нашли свое отражение такие основополагающие принципы международного водного права, как справедливое использование вод международного водосборного бассейна и непричинение существенного ущерба прибрежным государствам. Кроме того, в целях предотвращения возникновения споров между государствами бассейна зафиксировано обязательство по предварительному информированию о предполагаемой деятельности, которая может существенно повлиять на возможность использования водных ресурсов.

⁹ Bourne, Ch. B. The International Law Association's Contribution to International Water Resources Law [Text] / Ch.B. Bourne // Natural Resources Journal Vol. 36, 1996. – p. 215.

При разработке проекта статей по несудоходному использованию международных водотоков¹⁰ Комиссия международного права опиралась, в том числе и на документы, разработанные неправительственными международными организациями, которые, как отмечено в преамбуле Конвенции 1997 г., внесли ценный вклад в кодификацию и прогрессивное развитие международного права в рассматриваемой области.

Вторая глава «Формы международно-правового сотрудничества государств в области использования и охраны трансграничных водотоков» посвящена анализу системы источников международно-правового регулирования международного водного права, в частности, универсальных, региональных и двусторонних международных договоров, а также исследованию институциональных механизмов сотрудничества.

В *параграфе первом «Универсальные международные договоры как основа многостороннего сотрудничества государств»* отмечается, что первым многосторонним международным договором, комплексно регулирующим отношения в области охраны и несудоходного использования трансграничных водотоков является Конвенция 1997 г., в нормах которой получили дальнейшее развитие и конкретизацию основополагающие принципы международного водного права. Новеллой Конвенции 1997 г. является такая категория как «потенциально затрагиваемое государство» и закрепленное обязательство по предуведомлению о планируемых мерах.

В связи с тем, что Конвенция 1997 г. вступила в силу лишь спустя 17 лет после ее принятия, автор делает вывод о том, что сложности при выражении государствами согласия на обязательность для них этого международного договора могут быть связаны, в том числе с конвенционным механизмом по предуведомлению о планируемых мерах, который сводится в правоприменительной практике к необходимости получения согласия от возможного затрагиваемого государства.

¹⁰ Draft articles on the of the non-navigational uses of international watersources, in the report of the International law commission on its work of its forty-sixth session, UN Doc. A/49/10, 1994. [Электронный ресурс]. – URL: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/8_3_1994.pdf (дата обращения – 24.06.2016).

Во *втором параграфе «Значение регионального международно-правового регулирования в области использования и охраны трансграничных водотоков»* на основе анализа норм региональных и субрегиональных международных договоров автор заключает, что основным форматом такого сотрудничества являются совместные органы с развитой системой институциональных механизмов. При этом, наиболее часто встречающаяся модель сотрудничества основана на бассейновом критерии их формирования.

После завершения рассмотрения общих тенденций регионального взаимодействия, логичен переход к детальному анализу сотрудничества в регионах, входящих в сферу российских внешнеполитических интересов, – на примере международных договоров, разработанных в рамках ЕЭК ООН и в Центральной Азии.

В *подпараграфе 2.1. «Вклад Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций в разработку природоохранных международных договоров в области водопользования»* рассматриваются четыре природоохранные конвенции, положения которых применимы к регулированию всего комплекса правоотношений по несудоходному использованию и охране от загрязнения трансграничных водотоков. В настоящее время к некоторым из них могут присоединяться государства, не являющиеся участниками ЕЭК ООН, что, по мнению автора, позволит обеспечить правовую основу для более успешного трансграничного водного сотрудничества, основанного на модели, которая доказала свою эффективность, поскольку многие крупные бассейны рек и озер являются общими для государств ЕЭК ООН и для государств, не являющихся членами этой Организации.

На основе проведенного анализа конвенционных положений и научной литературы автор приходит к выводу о том, что указанные международные договоры создают рамочную международно-правовую основу сотрудничества, базирующуюся на ряде ключевых принципов, таких как:

- непричинения вреда, раскрывающийся через общее обязательство по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия;
- «загрязнитель платит»;
- справедливого и разумного использования;
- сотрудничества, в том числе путем принятия совместных мер;
- мирного разрешения споров путем переговоров или любым другим способом, приемлемым для участвующих в споре Сторон.

Созданные институциональные механизмы поощряют региональное сотрудничество, включая обмен опытом и информацией, техническую поддержку и оказание содействия осуществлению. Общие принципы, обязательства и минимальные стандарты для государств-участников получили дальнейшее развитие путем принятия дополнительных протоколов либо посредством заключения соглашений в отношении конкретных трансграничных водотоков, а также разработки инструментов «мягкого права» в форме руководств и рекомендаций.

За 20 лет с момента принятия Хельсинской конвенции, являющейся центральным инструментом трансграничного водного сотрудничества, на основе ее положений были разработаны многие двусторонние и многосторонние международные договоры в рассматриваемой области.

С учетом этого автором делается вывод, что посредством реализации положений природоохранных конвенций ЕЭК ООН осуществляется постоянное сотрудничество государств для достижения согласованных целей и при поддержке их институциональных механизмов, что в конечном итоге содействует нахождению компромиссных решений как на международном, так и на национальном уровне.

В *подпараграфе 2.2. «Международно-правовое регулирование сотрудничества государств региона Центральной Азии»* неурегулированность проблемы водопользования рассматривается автором в качестве одной из основных причин сохранения конфликтного потенциала в данном регионе.

Проведенный анализ показал, что существующий институциональный механизм – Международный Фонд спасения Арала (МФСА), фактически состоящий из трех организационных структур, недостаточно эффективен, а создание региональной организации не привело к формированию системы международных договоров в пятистороннем формате.

В целях совершенствования международно-правовой базы трансграничного водного сотрудничества, а также реформирования структуры и деятельности МФСА, автор считает необходимым выработать взаимоприемлемый механизм по комплексному использованию водных ресурсов и охране окружающей среды в Центральной Азии с учетом интересов всех государств региона, а не создавать параллельные институциональные механизмы. Одновременно автор высказывает предложение о целесообразности присоединения государств региона к международно-правовым инструментам ЕЭК ООН и возможному использованию модели организационных структур Хельсинской конвенции, а не следованию по пути разработки международных договоров, в том числе с привлечением к участию в них внерегиональных государств.

В числе наиболее актуальных вопросов настоящего времени автор выделяет вопрос водно-энергетических противоречий, связанных, в частности, со строительством Рогунской ГЭС и Камбаратинской ГЭС-1. По мнению автора, поиску взаимоприемлемых развязок для урегулирования имеющихся между государствами верхнего и нижнего течения разногласий по данному вопросу могло бы способствовать проведение независимых экологических экспертиз крупных проектов и постоянный многосторонний транспарентный диалог.

В *третьем параграфе «Двустороннее сотрудничество государств в области использования и охраны трансграничных водотоков на примере Российской Федерации»* автор анализирует положения действующих двусторонних соглашений о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов Российской Федерации

с сопредельными государствами, а также возникающие при их реализации проблемы и функционирование институциональных механизмов.

К приоритетным направлениям в деятельности институциональных механизмов двусторонних международных договоров автор относит сотрудничество в области интегрированного управления водными ресурсами трансграничных водотоков, в рамках которого сторонами осуществляется, в частности, совместный мониторинг, обмен информацией, решение вопросов справедливого распределения водных ресурсов посредством согласования режимов использования водных ресурсов трансграничных водохозяйственных систем, проведение совместных научных исследований, а также контроль реализации водоохраных мероприятий.

Автор отмечает особую значимость заключения в 2010 г. российско-азербайджанского межправительственного Соглашения о рациональном использовании и охране водных ресурсов трансграничной реки Самур, в котором удалось урегулировать два основных проблемных вопроса: параметры распределения водотока и объем экологического попуска и порядок эксплуатации Самурского гидроузла.

В третьей главе «Перспективы развития международного сотрудничества Российской Федерации в области использования и охраны от загрязнения трансграничных водотоков» представлены предложения, направленные на определение и уточнение позиции России в области международно-правового регулирования несудоходного использования и охраны от загрязнения трансграничных водотоков, разработанные автором по итогам проведенного по итогам сравнительно-правового анализа международных обязательств ряда многосторонних соглашений, в которых в настоящее время Российская Федерация не участвует.

В первом параграфе «Анализ международно-правовых последствий присоединения России к Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. (на основе

сравнительно-правового анализа конвенционных обязательств)»

внимание автора обращено к проблеме соотношения требований Конвенции 1997 г. и Хельсинской конвенции. Причем в большинстве случаев именно Хельсинская конвенция предлагает дополняющее руководство для применения и внедрения Конвенции 1997 г., в частности, в вопросе институционального сотрудничества, принципа непричинения ущерба, в формулировках обязательства должной осмотрительности в контексте формирования нормативной основы сотрудничества сторон.

Проведенный анализ, по мнению автора, свидетельствует о том, что сложности при возможном присоединении России к Конвенции 1997 г. заключаются в закреплённом обязательстве уведомляющего государства не осуществлять и не санкционировать осуществление планируемых мер без согласия уведомляемых государств на каждом этапе конвенционного механизма, что во временном выражении может занять в общей сложности от шести месяцев до полутора лет, и повлечь серьезные финансовые затраты. В связи с этим автор не соглашается с утверждением А. Танзи¹¹ о том, что сложное нормативное установление процедуры уведомления, содержащееся в Конвенции 1997 г., поглощено более жестким обязательством Хельсинской конвенции по заключению соглашений, предусматривающих создание совместных органов. В связи с этим в работе обращается внимание на то, что Конвенцией 1997 г. предусмотрен не уведомительный, а, скорее, разрешительный порядок осуществления планируемой деятельности с ограниченным возможным сроком блокирования ее реализации. Автор приходит к выводу о том, что на данном этапе следует изучать тенденции использования механизмов и развития Конвенции 1997 г. с тем, чтобы определить, не создадутся ли более благоприятные условия для рассмотрения вопроса об участии России в ней.

¹¹ Доклад Целевой группы ЕЭК ООН по правовым и административным аспектам «Взаимосвязь между Конвенцией ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года и Конвенцией ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года» Женева, 2000 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/conventiontotal_Rus_final.pdf (дата обращения - 15.08.2016). Подготовлен профессором Аттилой Танзи (Италия), С. 31.

Во *втором параграфе «Международно-правовая оценка участия России в природоохранных международных договорах ЕЭК ООН в области водопользования»* автор обращает внимание на то, что Россия является участником только двух соглашений в рассматриваемой области: Хельсинской конвенции и Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г.

Россия не участвует ни в Конвенции 1997 г., ни в Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. (Конвенция Эспо), ни в Протоколе к ней по стратегической экологической оценке 2003 г. (Протокол СЭО), ни в Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г. (Орхусская конвенция). На примере возникшей в 2014 г. ситуации с ограничением подачи воды в Северо-Крымский канал, автор показывает, что конвенционные механизмы, в частности, Хельсинской конвенции не всегда могут быть задействованы.

В случае присоединения к Конвенции Эспо, ее механизмы могли бы быть использованы российской стороной в случае реализации Украиной проекта по добыче сланцевого газа, поскольку в ней содержится обязательство по уведомлению государств, являющихся Сторонами Конвенции, относительно планируемых проектов на их территории, которые могут оказать значительное неблагоприятное трансграничное воздействие на окружающую среду соседнего государства, а также по проведению консультаций и оценки такого воздействия на стадии, предшествующей принятию окончательного решения относительно планируемой деятельности. В то же время, по мнению автора, не исключена ситуация использования соответствующих механизмов для затягивания или блокирования со стороны государств-участников этого международного договора инвестиционных проектов, реализуемых на территории России и способных оказать трансграничное воздействие, а также снижения конкурентоспособности

российских компаний по сравнению с организациями государств, которые не являются участниками данной Конвенции (например, Китая или США).

Наряду с этим отмечается, что участие России в Протоколе СЭО потребует проведения стратегической экологической оценки на ранней стадии разработки планов и программ: при закладке основы для проектов, проходящих впоследствии оценку воздействия на окружающую среду. Документами, подлежащими процедуре Протокола СЭО, станет значительный массив планов и программ, утверждаемых органами государственной власти и местного самоуправления.

К числу положительных последствий присоединения Российской Федерации к Орхусской конвенции можно отнести гармонизацию экологических стандартов и процедур российского законодательства и требований ЕЭК ООН в части усиления защиты экологических прав граждан и общественных объединений. В числе негативных моментов – прогнозируемый рост числа заявлений от экологической общественности, указывающих на возможное несоблюдение Российской Федерацией тех или иных положений данной Конвенции. Возможны также критические оценки и необходимость реагирования на них путем изменения законодательства и правоприменительной практики.

В этой связи автор высказывает предложение о поэтапном приведении положений российского законодательства в соответствие с требованиями рассмотренных инструментов ЕЭК ООН, в частности, посредством внесения существенных изменений в природоохранное и водоохранное законодательство.

Завершается данная глава *параграфом третьим*, носящим название *«Перспективы развития международного сотрудничества Российской Федерации в формате двусторонних соглашений»*. В результате проведенного анализа двусторонних межправительственных соглашений и их правоприменительной практики автор пришел к выводу о том, что сторонам соглашений совместными скоординированными действиями

удается реализовать бассейновый принцип в управлении трансграничными водотоками, двигаться по пути экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами и их сохранения, создавать двусторонние системы взаимодействия в чрезвычайных ситуациях на водных объектах, не допускать негативного воздействия вод на жизнедеятельность населения и объекты экономики прибрежных территорий, избегать аварийных ситуаций на общих водохозяйственных системах и объектах.

Проведенный анализ позволил автору сформулировать предложения по субстантивному наполнению будущего проекта соглашения о сотрудничестве по сохранению экосистемы бассейна реки Урал с учетом особой народнохозяйственной значимости этого водотока.

Автором диссертационного исследования рекомендован перечень основных элементов разрабатываемых двусторонних соглашений о трансграничных водотоках как России, так и других стран: Предложено закрепить в таких международных договорах принципа устойчивости использования водных ресурсов трансграничных водотоков, а именно с учетом интересов всех прибрежных государств и без ущерба для удовлетворения потребностей будущих поколений.

Диссертационная работа завершается **заключением**, в котором подводятся итоги проведенного исследования и формулируются некоторые выводы, предложения и рекомендации, часть из которых изложена выше.

По теме диссертации опубликованы **следующие работы:**

В рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Рязанова, М.А. Международно-правовые аспекты двустороннего и многостороннего сотрудничества России в области охраны и использования трансграничных водотоков [Текст] // Журнал

зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – М.: Nota Bene. – 2013. - № 3 (40). – С. 487 – 490. (0,5 п.л.).

2. Рязанова, М.А. Европейское сотрудничество в области использования и охраны от загрязнения трансграничных водотоков [Текст] // Международное публичное и частное право. – М.: Юрист. – 2015.- № 2 (83). – С. 25 – 29. (0,5 п.л.).

3. Рязанова, М.А. Вступление в силу Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. как новый этап кодификации международного права водных ресурсов [Текст] // Международное публичное и частное право. – М.: Юрист. – 2015. - № 3 (84). – С. 17 – 20. (0,5 п.л.).