



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/CN.4/406
30 March 1987
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
Тридцать девятая сессия
Женева, 4 мая–24 июля 1987 года

ТРЕТИЙ ДОКЛАД О ПРАВЕ НЕСУДОХОДНЫХ ВИДОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДОТОКОВ,

подготовленный

Специальным докладчиком г-ном Стивенем К. МАККАФФРИ

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. Состояние работы над темой	1 - 5	3
II. Процедурные нормы, касающиеся использования международных водотоков: общие соображения	6 - 38	6
А. Историческая справка: обзор общих принципов управления водными ресурсами	8 - 28	6
В. Взаимосвязь между процедурными нормами и доктриной справедливого использования	29 - 38	19
III. Проект статей, касающихся общих принципов сотрудничества и уведомления	39 - 90	23
А. Общая обязанность сотрудничать	42 - 58	24
1. Международные соглашения	43 - 47	25

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
2. Решения международных судов и трибуналов	48 - 50	27
3. Декларации и резолюции, принятые межправительственными организациями, конференциями и совещаниями	51 - 54	30
4. Исследования межправительственных и неправительственных организаций	55 - 57	32
5. Предлагаемая статья	58	34
Статья 10. Общее обязательство сотрудничать		
В. Уведомление и консультации относительно предполагаемых видов использования	59 - 90	35
1. Международные соглашения	62 - 71	36
2. Решения международных судов и арбитражей	72 - 74	42
3. Декларации и резолюции, принятые межправительственными организациями, конференциями и совещаниями	75 - 79	43
4. Исследования, проводимые межправительственными и неправительственными организациями	80 - 86	45
5. Предлагаемые статьи	87 - 90	56
Статья 11. Уведомление, касающееся предполагаемых видов использования		
Статья 12. Сроки представления ответа на уведомление		
Статья 13. Ответ на уведомление: консультации и переговоры, касающиеся предполагаемых видов использования		
Статья 14. Последствия невыполнения положений статей 11-13		
Статья 15. Предполагаемые виды использования, имеющие крайне неотложный характер		

I. СОСТОЯНИЕ РАБОТЫ НАД ТЕМОЙ

1. Всеобъемлющий обзор состояния работы Комиссии над темой "Право несудоходных видов использования международных водотоков" был сделан как в предварительном докладе 1/, так и втором докладе 2/ Специального докладчика. Поэтому мы считаем, что в настоящем докладе достаточно упомянуть лишь несколько ключевых решений, принятых Комиссией в ходе работы над этой темой.
2. Тема о международных водотоках была включена в общую программу работы Комиссии в 1971 году и с 1974 года неизменно фигурирует в ее повестке дня. На своей тридцать второй сессии в 1980 году Комиссия в предварительном порядке приняла проект шести статей – статьи 1–5 и статью X, – которые гласили:

Статья 1

Сфера применения настоящих статей

1. Настоящие статьи применяются к использованию систем международных водотоков и их вод в иных, чем судоходство, целях и к мерам сохранения при таком использовании этих систем водотоков и их вод.
2. Использование вод систем международных водотоков для судоходства не входит в сферу применения настоящих статей, за исключением тех случаев, когда другое использование этих вод затрагивает судоходство или затрагивается судоходством.

Статья 2

Государства системы

Для целей настоящих статей государство, на территории которого находится часть вод системы международного водотока, есть государство системы.

Статья 3

Соглашения о системе

1. Соглашение о системе есть соглашение между двумя или несколькими государствами системы о применении или приспособлении положений настоящих статей к характеристикам и видам использования данной системы международного водотока или ее части.
2. Соглашение о системе должно указать воды, к которым оно применяется. Оно может касаться всей системы международного водотока или какой-либо ее части или какого-либо специального проекта, программы или использования при условии, что это использование не наносит в ощутимой степени ущерба использованию вод системы международного водотока другим или другими государствами системы.

1/ A/CN.4/393, пункты 2–47.

2/ A/CN.4/399 и Add.1–2, пункты 1–53.

3. В той мере, в какой этого могут потребовать конкретные виды использования системы международного водотока, государства системы должны добросовестно предпринять переговоры в целях заключения соглашения или соглашений о системе.

Статья 4

Стороны для переговоров и для заключения соглашений о системе

1. Всякое государство системы какой-либо системы международного водотока имеет право участвовать в переговорах и стать стороной любого соглашения о системе, которое применяется к этой системе международного водотока в целом.
2. Государство системы, чье использование вод системы международного водотока может быть в ощутимой степени затронуто осуществлением предлагаемого соглашения о системе, которое будет применяться лишь к части системы или специальному проекту, программе или использованию, имеет право участвовать в переговорах о таком соглашении в той мере, в какой использование этим государством затрагивается другим использованием, как это предусмотрено в статье 3 настоящих статей.

Статья 5

Использование вод, которые представляют собой разделяемый природой ресурс

1. В той мере, в какой использование вод системы международного водотока на территории одного государства системы затрагивает использование вод этой системы на территории другого государства системы, эти воды для целей настоящих статей есть разделяемый природный ресурс.
2. Воды системы международного водотока, которые составляют разделяемый природный ресурс, должны использоваться государством системы в соответствии с настоящими статьями.

Статья X

Взаимоотношение настоящих статей и других действующих договоров

Без ущерба для пункта 3 статьи 3 положения настоящих статей не затрагивают действующих договоров, относящихся к данной системе международного водотока или к любой ее части, к какому-либо специальному проекту, программе или использованию.

3. По рекомендации Редакционного комитета Комиссия в 1980 году приняла также предварительную рабочую гипотезу относительно толкования термина "система международного водотока". Примечание с изложением этой гипотезы гласило следующее:

"Систему водотока образуют гидрографические компоненты, такие, как реки, озера, каналы, ледники и грунтовые воды, составляющие в силу своей физической взаимосвязи единое целое; таким образом, любое использование, затрагивающее воды одной части системы, может затрагивать воды другой части.

"Система международного водотока" есть система водотока, компоненты которой находятся в двух или нескольких государствах.

В той мере, в какой части вод в одном государстве не затрагиваются использованием вод в другом государстве или не затрагивают использование в другом государстве, они не рассматриваются как включенные в данную систему международного водотока. Таким образом, система является международной лишь в той мере, в какой использование вод этой системы оказывает влияние на другие воды, и только в той мере; соответственно существует лишь относительный, а не абсолютный международный характер водотока".

4. На своей тридцать пятой (1983 год) и тридцать шестой (1984 год) сессиях Комиссия рассмотрела полный свод проектов статей по этой теме, который был представлен Специальным докладчиком в форме предварительного проекта конвенции в качестве основы для обсуждения 3/. Этот проект, пересмотренный в 1984 году, содержал проекты 41 статьи, которые были объединены в шесть глав. Названия статей, которые дают достаточное представление о рамках проекта, были сформулированы следующим образом:

- Глава I. Вводные статьи
- Глава II. Общие принципы, права и обязанности государств водотока
- Глава III. Сотрудничество и управление в области использования международных водотоков
- Глава IV. Защита окружающей среды, загрязнение, явления, опасные для здоровья, опасные природные явления, безопасность, национальные и региональные участки
- Глава V. Мирное разрешение споров
- Глава VI. Заключительные положения

5. Завершая обсуждение этой темы в 1984 году, Комиссия приняла решение передать Редакционному комитету проекты девяти статей, содержащихся в главах I и II варианта проекта конвенции 1984 года 4/. Однако это решение было принято, при том понимании, что "Редакционный комитет будет располагать также текстом предварительной рабочей гипотезы, принятой Комиссией на ее тридцать второй сессии в 1980 году ..., текстом статей 1-5 и X, принятых Комиссией в предварительном порядке на той же сессии ..., а также текстом статей 1-9, предложенных Специальным докладчиком в его первом [1983 год] докладе ..." 5/. Редакционный комитет не

3/ См. Ежегодник Комиссии международного права, 1983, том II (часть первая), стр. 195, документ A/CN.4/367 (первый доклад); и Ежегодник ... 1984, том II (часть первая), стр. 101 английского текста, документ A/CN.4/381 (второй доклад).

4/ Это решение содержится в докладе Комиссии Генеральной Ассамблее за 1984 год, Ежегодник ... 1984, том II (часть вторая), стр. 107, документ A/39/10, пункт 280.

5/ Там же, сноска 285.

смог рассмотреть эти статьи в связи с нехваткой времени. Комиссия, в 1985 и 1986 годах 6/, смогла уделить этой теме лишь незначительное количество времени и рассмотреть ее лишь в общих чертах.

II. ПРОЦЕДУРНЫЕ НОРМЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДОТОКОВ: ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

6. В своем втором докладе, представленном в 1986 году, Специальный докладчик предложил вниманию Комиссии проект пяти статей, касающихся "тех видов процедурных требований, которые являются необходимым дополнением к общему принципу справедливого использования" 7/. Эти требования касаются случаев, когда государство рассматривает возможность нового вида использования международного водотока – включая дополнение к существующим видам использования или их изменение, – который может причинить ощутимый ущерб другим государствам – пользователям водотока. В связи с нехваткой времени на той сессии, большинство членов, выступивших с комментариями по этим статьям, вынуждены были ограничиться лишь общими замечаниями.

7. В основе настоящего доклада лежит свод проектов статей о процедурных требованиях, пересмотренных с учетом замечаний, высказанных на сессии 1986 года. Однако прежде чем перейти к этим проектам статей, Специальный докладчик считает необходимым поместить эти статьи в надлежащий контекст, кратко осветив вопросы о том, 1) каким образом требования, изложенные в этих статьях, вписываются в более широкую схему управления международным водотоком и 2) почему эти требования в любом случае являются необходимым дополнением к концепции справедливого использования.

A. Историческая справка: обзор общих принципов управления водными ресурсами

8. В настоящем разделе доклада Специальный докладчик делает краткий обзор основных аспектов, характеризующих современную систему управления водными ресурсами. Его цель состоит в создании фона, на котором следует рассматривать положения, которые будут включены в данный свод проектов статей. Задача Комиссии

6/ На своей тридцать восьмой сессии в 1986 году Комиссия обсудила ряд предложений, сделанных Специальным докладчиком относительно будущего хода работы над этой темой. Как уже отмечалось выше, это обсуждение носило незавершенный характер, и в связи с нехваткой времени не все члены Комиссии смогли выступить с замечаниями по этим предложениям. Хотя каких-либо конкретных решений принято не было, Специальный докладчик сделал общие выводы из результатов прений. Эти выводы кратко изложены в докладе Комиссии о работе ее тридцать восьмой сессии, представленном Генеральной Ассамблее (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок первая сессия, Дополнение № 10 (A/41/10), пункты 236-242).

7/ Второй доклад по вопросу о праве несудоходных видов использования международных водотоков, A/CN.4/399/Add.2, пункт 188.

заключается в кодификации и прогрессивном развитии норм общего международного права, касающихся несудоходных видов использования международных водотоков, и считается, что процесс прогрессивного развития норм в этой области должен быть основан на понимании принципов оптимального управления водными ресурсами, а также на соображениях гармоничности межгосударственных отношений.

9. Эксперты в этой области единодушно считают, что должное и эффективное планирование является важным фактором в деле оптимального использования водных ресурсов и управления ими 8/. Планирование может также оказать значительную помощь в приращении коллидирующих видов водопользования как существующих, так и потенциальных. Согласно одному авторитетному мнению в отношении вопросов водного права, "план не может решить непредсказуемые проблемы, однако он может стать процедурой и аналитическим методом, применение которых в новых и непредвиденных ситуациях позволит принимать правильные решения" 9/.

10. Планирование использования водных ресурсов начинается, естественно, на национальном уровне. План действий Мар-дель-Плата, принятый Конференцией Организации Объединенных Наций по водным ресурсам, состоявшейся в Мар-дель-Плата в

8/ См. например, Ely and Wolman, "Administration", in The Law of International Drainage Basins, A. Garretson, R. Hayton, and C. Olmstead, eds., Dobbs Ferry, N.Y., Oceana Publications, 1967, Chap. 4, p. 124, at pp. 146-147 (hereafter cited as "Garretson et al."); Garretson, "Introduction" to Part II, Selected Basin Studies, in Garretson et al., at p. 163; С. Швებель, третий доклад о праве несудоходных видов использования международных водотоков (далее именуется как "С. Швებель, третий доклад"), Ежегодник ... 1982, том II (часть первая), стр. 87, пункт 175 и последующие, и приводимые в нем обоснования, документ A/CN.4/348, пункт 452 и последующие; Experiences in the development and management of international river and lake basins, Proceedings of the United Nations Interregional Meeting of International River Organizations, Dakar, Senegal, 5-14 May 1981, Natural Resources/Water Series No. 10, ST/ESA/120 (United Nations publication, Sales No. E.82.II.A.17), p. 9, para. 28, conclusion 5 (hereafter cited as "Dakar Meeting Proceedings"); "Доклад конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам", Мар-дель-Плата, 14-25 марта 1977 года, E/CONF.70/29 (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.77.II.A.12), стр. 38, пункт 43 (далее именуется как "Доклад Конференции ООН по водным ресурсам"); Экономическая комиссия для Европы, Управление речными бассейнами, Труды семинара, организованного Комитетом по водным проблемам Экономической комиссии для Европы Организации Объединенных Наций, состоявшегося в Лондоне (Соединенное Королевство), 15-22 июня 1970 года, ST/ECE/WATER/3 (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.70.II.E.17), стр. 19, особенно рекомендации с, е, и ф. См. также классическое исследование Н. Smith, The Economic Uses of International Rivers, особенно главу V, "The function of International Commission," pp. 120 et seq. (1931), в котором говорится о роли комиссий в осуществлении различных функций от установления широких задач в области планирования до определения систем справедливого распределения.

9/ F. Trelease, Recommendations for Water Resources Planning and Administration, A Report to the State of Alaska, (1977), p. 16.

1977 году, содержит следующие общие рекомендации в отношении национальной политики в области водных ресурсов:

"Каждая страна должна разработать и держать под постоянным контролем генеральное направление политики в использовании, управлении и сохранении водных ресурсов в качестве основы планирования и осуществления конкретных программ и мероприятий в целях эффективного осуществления планов. В национальных планах и политике развития должны быть определены основные цели политики водопользования, которая, в свою очередь, должна найти выражение в руководящих принципах и стратегии и подразделена по мере возможности на отдельные программы комплексного управления водными ресурсами" 10/.

Далее в Плане действий государствам рекомендуется, среди прочего, "разрабатывать генеральные планы для стран и речных бассейнов в целях обеспечения долгосрочной перспективы планирования ..." 11/.

11. Многие государства разработали такие программные положения и планы 12/, и в некоторых странах планирование осуществляется на региональном уровне или на уровне федеральных штатов 13/. Примером планирования в рамках федеральной системы является гибкий процесс, предусмотренный законодательством штата Вайоминг Соединенных Штатов, который отражает современный подход к управлению водными ресурсами. Согласно этому подходу компетентное учреждение штата должно "разрабатывать и периодически осуществлять обзор и пересмотр планов, касающихся водных и связанных с ними земельных ресурсов, для штата Вайоминг и соответствующих районов и речных бассейнов" 14/. В рамках этих планов предполагается осуществлять

10/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам, сноска 8, выше, стр. 38, пункт 43. Далее, в следующем пункте доклада, уточняется, каким образом следует формулировать и осуществлять программные положения и планы.

11/ Там же, стр. 39, пункт 44h.

12/ См., например, сравнительное исследование, подготовленное Секретариатом (Департамент по экономическим и социальным вопросам) по вопросу о национальных водных системах в избранном числе стран, документ National Systems of Water Administration, ST/ESA/17 (United Nations publication, Sales No. E.74.II.A.10).

13/ В Индии, например, "власть центрального правительства конституционно ограничена тем, что ирригация [и контроль за поверхностными водами находятся] находится в руках штатов, хотя правительство играет важную роль в вопросах выработки электроэнергии и навигации". Ahuja, "Water Administration in India", in National Systems of Water Administration, *ibid.*, p. 108, at p. 114. В указанном исследовании на стр. 114-115 (английского текста), где излагается ход обсуждения вопросов национальной и субнациональной юрисдикции над водами в Индии, охватывающих национальные, районные, общинные и местные власти.

14/ Wyo. Stat. 1977, sect. 41-2-107.

политику штата в отношении водных и связанных с ними земельных ресурсов штата 15/. Согласно этому законодательству планы должны предусматривать проведение анализа качественных и количественных характеристик существующих водных ресурсов; определение текущих видов использования водных ресурсов и мероприятий, оказывающих пагубное воздействие на водные ресурсы или связанных с водопользованием; выявление потенциальных нужд и потребностей в воде, а также возможностей освоения и регулирования водных ресурсов; установление в каждом плане целей и задач в области управления водными ресурсами на уровне штата, района и на местном уровне; оценку перспективных и предполагаемых видов использования и проектов с учетом уже установленных задач 16/. Таким образом законодательство штата Вайоминг предусматривает гибкий процесс сбора гидрологических данных, выявления существующих и будущих потребностей, определения задач и оценки видов использования и видов деятельности с учетом этих задач.

12. Процесс планирования становится все более сложным, но не менее важным когда речь идет о водных ресурсах, находящихся в сфере действия нескольких юрисдикций. Вероятно само собой разумеется, что это верно также и в том случае, когда юрисдикции, о которых идет речь, являются составными административными единицами федерального государства. В данном случае опять можно привести пример Соединенных Штатов. Среди различных путей урегулирования споров между штатами Соединенных Штатов по вопросу о распределении вод между штатами 17/, наиболее подходящим для целей настоящего доклада является соглашение между штатами о водных ресурсах, поскольку оно очень близко двухстороннему соглашению, регулирующему международный водоток 18/. Договор о бассейне реки Делавэр является современным соглашением

15/ Ibid.

16/ Ibid., Sect. 41-2-109.

17/ С годами сложились три метода урегулирования споров о водных ресурсах между штатами США: возбуждение соответствующими штатами судебного дела в верховном суде США с целью справедливого распределения вод (см. например, Kansas v. Colorado, 206 United States Reports (hereafter cited as "U.S.") 46 (1907), and Kansas v. Colorado, 185 U.S. 125 (1902); заключение между штатами договоров о водных ресурсах и распределение, проводимое федеральным законодательным органом (конгрессом) в порядке осуществления полномочий в вопросах судоходных вод и федеральной собственности.

18/ Общее обсуждение вопроса о договорах между штатами США о водных ресурсах см. в J. Muys, Interstate Water Compacts: The Interstate Compact and Federal-Interstate Compact, исследование, подготовленное для Национальной комиссии по вопросу о водных ресурсах, 1 июля 1971 года. См. также сборник договоров между штатами в Documents on the Use and Control of the Waters of Interstate and International Streams, Compacts, Treaties, and Adjudications, pp. 3-378, T. Richard Witmer, comp. and ed., 90th Cong., 2d Sess., House Doc. No. 319 (United States Government Printing Office, 2d ed., 1968) (далее именуется как "Documents on the Use and Control").

между штатами, которое наглядно свидетельствует о том, каким образом современное планирование водных ресурсов может осуществляться в условиях наличия нескольких юрисдикций 19/.

13. Река Делавэр берет истоки в штате Нью-Йорк и впадает в море, образуя границу, сначала между Нью-Йорком и Пенсильванией, затем между Нью-Джерси и Пенсильванией и, наконец, между Нью-Джерси и Делавэром. Она впадает в Атлантический океан в заливе Делавэр.

"По всем меркам это небольшой речной бассейн [20/], однако потребности в его водах огромны. За счет него удовлетворяются значительные промышленные и бытовые потребности в воде, которые существуют у предприятий и общин в районе бассейна [включая Филадельфию], где водой обеспечивается приблизительно 7 миллионов человек; кроме того, его воды используются в значительно более широком районе за пределами бассейна приблизительно еще 15 миллионами пользователей, главным образом в городе Нью-Йорке, значительная часть потребностей которого в воде удовлетворяется за счет истоков реки Делавэр. Верхняя и нижняя долины бассейна представляют собой совершенно разные экономические единицы: верхняя долина является главным образом сельской местностью с низкой плотностью населения и незначительным количеством промышленных предприятий, нижняя долина является преимущественно городской [и] промышленно развитой ..." 21/.

Таким образом, бассейн реки Делавэр является интересным объектом для исследования, поскольку он включает сельские, менее развитые и населенные районы в верхнем течении и индустриальный район в нижнем. Аналогичные ситуации характерны и для ряда международных водотоков. Тот факт, что воды реки Делавэр попадают за пределы бассейна в водосбор реки Гудзон, также является интересным моментом.

14. Именно идея использования истоков реки Делавэр в штате Нью-Йорк в качестве дополнительного источника воды для города Нью-Йорка привела к созданию комиссии по вопросам планирования и регулирования использования вод бассейна реки Делавэр 22/. Обсуждение этого плана в городе Нью-Йорке в начале 20-х годов привело к тому, что другие прибрежные штаты возобновили переговоры о соглашении между штатами, которое предусматривало бы разработку всеобъемлющего плана использования и распределения вод этого бассейна. Однако, после того как два предложенных соглашения не были ратифицированы в Пенсильвании, город Нью-Йорк в одностороннем порядке принял решение продолжать осуществление этого проекта.

19/ См. главным образом, Martin, Birkhead, Burkhead and Munger, River Basin Administration and the Delaware (1960).

20/ Площадь бассейна реки Делавэр составляет 12 765 кв. миль.

21/ Muys, supra, note 18, at p. 118.

22/ Обсуждение вопроса об истории заключения соглашения о бассейне реки Делавэр см. в Muys, supra, note 18, at pp. 118 et seq.

15. Опасаясь того, что предлагаемый отвод воды нанесет ущерб окружающей среде и скажется на видах использования вод в верховье реки 23/, штат Нью-Джерси возбудил судебное дело одновременно против города и штата Нью-Йорк, требуя применения юрисдикции Верховного суда США, как суда первой инстанции, с тем чтобы заставить штат Нью-Йорк отказаться от дальнейшего осуществления проекта 24/. Верховный суд разрешил Нью-Йорку продолжить осуществление своих планов, приняв в свою очередь меры по защите интересов водопользователей в нижнем течении путем: 1) введения ограничений на отвод воды из бассейна в объеме, который не наносит значительного ущерба использованию вод верхнего течения в рекреационных целях или для ловли устриц в заливе Делавэр 25/, и 2) включения требования о создании водоочистного сооружения и очистке промышленных отходов в главных источниках загрязнения в штате Нью-Йорк, а также требования о том, что Нью-Йорк обязан обеспечивать минимальный сток посредством сброса вод его водохранилищ 26/.

16. Судья Оливер Уэнделл Холмс, давая суду консультативное заключение, сделал следующее заявление о широко применимых принципах, которое с тех пор стало классическим в федеральном законодательстве Соединенных Штатов по вопросам о водных ресурсах:

"Река – это не просто удобство, это сокровище. Она является жизненной необходимостью, которую следует нормировать между теми, кто обладает властью над ней. Нью-Йорк физически в состоянии перекрыть все воды в рамках своей юрисдикции. Однако совершенно очевидно, что нельзя мириться с использованием такой власти в ущерб интересам штатов, находящихся в нижнем течении реки. С другой стороны, Нью-Джерси точно так же не может требовать от Нью-Йорка полного отказа от своей власти, чтобы сток в нижнее течение не был меньше. Оба этих штата имеют реальные и значительные интересы в водах реки, которые следует надлежащим образом примирить. Различные традиции и различная практика

23/ Примерами видов использования вод верховья реки являются лов устриц в устье реки, ход анодромных рыб, судоходство и организация отдыха.

24/ New Jersey v. New York, 283 U.S. 336 (1931). Штат Пенсильвания стал стороной в этом деле посредством вступления в процесс, 280 U.S. 528, 533, однако его иск удовлетворен не был 283 U.S., at p. 481.

25/ Ibid., 283 U.S., at pp. 345-347. В отношении предложенного водооборота внутри бассейна суд высказал следующее: "Отвод воды в другой водосбор, по всей видимости, действительно надо время от времени разрешать за исключением тех случаев, когда существуют официальные основания отказать штатам в наиболее выгодном виде использования. Фактически это неоднократно разрешалось и практиковалось соответствующими штатами". 283 U.S., at p. 343, citing Missouri v. Illinois, 200 U.S. 496; Wyoming v. Colorado, 259 U.S. 419; and Connecticut v. Massachusetts, 282 U.S. 660.

26/ Ibid.

в различных частях страны могут привести к различным результатам, однако при любых обстоятельствах цель должна состоять в обеспечении справедливого распределения без жонглирования формулами" 27/.

17. Последующие усилия по выработке всеобъемлющего плана использования и освоения ресурсов реки 28/ завершились в 1961 году заключением Соглашения о бассейне реки Делавэр 29/ между четырьмя находящимися в бассейне реки штатами и федеральным правительством. Статья 1 раздела 1.3 данного Соглашения содержит следующие выводы и целевые заявления:

"а) водные ресурсы данного бассейна затрагивают местные, штатовые, региональные и национальные интересы, и их планирование, охрана, использование, развитие, управление и контроль над ними, согласно соответствующим договоренностям о межправительственном сотрудничестве, преследуют достижение общественных целей соответствующих участвующих сторон.

б) Суверенное право и обязанность участвующих сторон распространяются на водные ресурсы бассейна, и цель этого соглашения состоит в том, чтобы обеспечить совместное осуществление таких полномочий по суверенитету в общих интересах людей, населяющих данный регион.

27/ Ibid., at pp. 342-343.

28/ Об этих усилиях рассказывается в Muys, supra, note 18, at pp. 120 et seq. В числе главных событий, предшествующих заключению Соглашения о бассейне реки Делавэр, были следующие: 1) создание Межштатовой комиссии бассейна реки Делавэр (ИНКОДЕЛ) в результате принятия в 1936-1939 годах соответствующих законов четырьмя штатами бассейна данной реки. ИНКОДЕЛ сосредоточила свои усилия, главным образом, на борьбе с загрязнением, но вместе с тем представила штатам бассейна данной реки проект соглашения, предусматривающего выработку всеобъемлющего плана развития бассейна данной реки и создание Межштатовой комиссии. Штаты отвергли это соглашение. 2) Подача в 1952 году петиции городом Нью-Йорком в Верховный суд США о повышении пределов отвода вод, разрешенного декретом суда от 1931 года. Этот иск был разрешен после того, как суд утвердил достигнутый между этими штатами в 1954 году компромисс. New Jersey v. New York, 347 U.S. 995 (1954). 3) Опустошение района долины реки Делавэр ураганами "Конни" и "Диана" в июле 1955 года, что подстегнуло усилия по выработке плана. 4) Создание консультативного комитета бассейна реки Делавэр (ДРБАК), состоящего из губернаторов четырех штатов бассейна этой реки, а также мэров Филадельфии и Нью-Йорка. ДРБАК в конечном итоге выработал проект соглашения, который и стал Соглашением о бассейне реки Делавэр.

29/ State ratifications: Del. Code Ann., sec. 1001; N.J.R. Stat., Ann., secs. 32:11D-1 et seq.; McKinney's Cons. Laws N.Y. Ann., Book 10, sec. 801; Purdon's Pa. Stat. Ann. 1949, Tit. 32, sec. 815.101; Federal government enactment: Act of September 27, 1961, 75 Stat. 688; reprinted in Documents on the Use and Control, supra, note 18, at pp. 95 et seq.

с) Водные ресурсы этого бассейна функционально взаимосвязаны, и различные виды использования этих ресурсов являются взаимозависимыми. Поэтому для эффективного и экономичного руководства усилиями и программами федерального, штатовых и местных правительств и частного предпринимательства, надзора над ними и их координации необходимо создать единый управляющий орган.

д) ... Постоянное повышение экономичности и эффективности использования и повторного использования водных ресурсов можно обеспечить путем всестороннего планирования, составления программ и управления.

е) В целом, задачами этого соглашения являются содействие межштатовому добрососедству, устранение причин нынешних и будущих споров, укрепление и защита нынешних тенденций внутри штатов, стимулирование и обеспечение планирования, охраны, использования, развития водных ресурсов бассейна, управление ими и контроль над такими ресурсами, обеспечение совместного планирования и действий участвующих сторон в отношении таких водных ресурсов и применение принципа одинакового и единообразного режима в отношении всех водопользователей, находящихся в аналогичном положении, и всех пользователей смежных сооружений, независимо от установленных политических границ" 30/.

18. Статья 2 этого соглашения учреждает Комиссию бассейна реки Делавэр (ДРБК), куда должны войти губернаторы подписавших соглашение штатов и одно специально уполномоченное лицо, которое назначает президент Соединенных Штатов и которое работает в течение всего периода пребывания данного президента у власти 31/. Общие цели и задачи Комиссии излагаются в статье 3 раздела 3.1 в следующем виде:

"Комиссия разрабатывает и претворяет в жизнь планы, политику и проекты, касающиеся водных ресурсов данного бассейна. Она вырабатывает единообразную и скоординированную политику охраны водных ресурсов бассейна, контроля над ними, их использования и регулирования и содействует ее реализации. Она стимулирует планирование, разработку и финансирование проектов по водным ресурсам в соответствии с такими планами и политикой" 32/.

Обязанности Комиссии в области генерального планирования сформулированы в разделе 3.2, в котором Комиссии предписывается выработать и принять:

"а) после консультаций с водопользователями и заинтересованными государственными органами всеобъемлющий план непосредственного и перспективного развития и использования водных ресурсов бассейна; [и]

30/ Documents on the Use and Control, supra, note 18, at pp. 97-98.

31/ Как правило, губернаторы представлены замещающими их лицами, согласно sect. 2.3. Комиссия проводит совещания один раз в месяц, а если того требуют обстоятельства, то чаще. Повседневную работу Комиссии проводят ее штатные сотрудники. См. Muys, supra, note 18, at p. 187.

32/ Ibid., at p. 99.

b) [ежегодную] программу по водным ресурсам, основанную на всеобъемлющем плане, которая будет включать в себя систематический обзор потребностей в водных ресурсах в данном районе с количественной и качественной точек зрения, которые должны удовлетворяться в течение такого реально запланированного периода, какой может установить Комиссия, за счет существующих и предложенных проектов, необходимых для удовлетворения таких потребностей, в том числе всех государственных и частных проектов, касающихся бассейна, наряду с отдельным заявлением по предложенным проектам, которые должны осуществляться Комиссией в течение такого периода; ..." 33/.

19. Для того, чтобы ДРБК смогла выполнить всеобъемлющий план и программу по водным ресурсам, в статье 3 далее предусмотрено наделение Комиссии широкими полномочиями 34/, в том числе полномочиями по установлению нормы водопотребления за сутки, регулированию использования, планированию проектов и строительству, проведению научных исследований, сбору данных и их публикации, установлению тарифов и утверждению проектов. В частности, в разделе 3.3 Комиссия уполномачивается "в соответствии с доктриной справедливого распределения, предоставлять воды бассейна [участвующим штатам] и распределять их между ними, ставить условия, налагать обязательства и выдвигать касающиеся данной области требования, подлежащие [конкретно установленным] ограничениям ..." 35/. Кроме того, любой новый проект, "оказывающий значительное воздействие на водные ресурсы бассейна", должен

33/ *Ibid.*, at pp. 99-100. В статье 13 подробно рассматривается вопрос о содержании плана и программы, предусмотренных в статье 3. В разделе 13.2 разъясняется вопрос о том, что программа по водным ресурсам должна приниматься Комиссией с учетом потребностей ежегодно "в течение последующих шести лет или другого подобного реально запланированного периода, какой может установить Комиссия".

34/ См. также статью 10, которая позволяет Комиссии "регулировать и контролировать водозабор и отвод воды из поверхностных и грунтовых вод бассейна"; и статью 14, которая в разделе 14.2 разрешает Комиссии "принимать и проводить в жизнь разумные правила и положения по реализации, применению на практике и наблюдению за проведением в жизнь [данного] соглашения".

35/ Это гибкое положение, предусматривающее административное установление нормы водопотребления за сутки в отношении вод бассейна в соответствии с принципом справедливого распределения, является уникальной отличительной чертой данного соглашения. См. Muys, *supra*, note 18, at p. 149. Однако полномочия ДРБК по установлению нормы водопотребления ограничены решением Верховного суда США от 1954 года, принятым по иску Нью-Джерси против Нью-Йорка, 347 U.S. 995 (1954). См. разделы 3.3-3.5 данного соглашения.

быть одобрен Комиссией, которой дано указание утверждать проекты, "когда она устанавливает и определяет, что такой проект не будет в значительной степени наносить ущерб или противоречить всеобъемлющему плану ..." 36/.

20. В статьях 4-10 предусматриваются конкретные полномочия Комиссии, касающиеся водоснабжения, борьбы с загрязнением, противопаводковой защиты, управления водными и земельными ресурсами водосборного бассейна (в том числе охрана и рациональное использование почв, пропаганда правильных методов лесного хозяйствования и регулирование запасов рыбы и диких животных), мелиорации, гидроэлектрической энергии и регулирования водозабора и отвода воды.

21. Таким образом, Соглашение о бассейне реки Делавэр является полезным примером использования современного подхода к планированию в области регулирования межюрисдикционного водотока, в том числе создания административного органа для использования такого подхода на практике. Аналогичная организационная структура для многоцелевого планирования и комплексного развития системы водотока, на этот раз на международном уровне, была создана в 1972 году в отношении реки Сенегал 37/. Основные притоки этой реки берут начало в Гвинее и Мали и сливаются около Бакеля, Сенегал. С этого места река образует границу между Сенегалом и Мавританией, которая достигает места впадения реки в море в районе Сен-Луи,

36/ Ibid., sect. 3.8. В этом разделе предусматривается также рассмотрение постановлений Комиссии "в любом компетентном суде". "Впервые ДРБК осуществила свои предусмотренные § 3.8 полномочия по рассмотрению проектов в августе 1962 года, когда она одобрила заявление Филадельфии о расширении ее северо-восточного водоочистительного предприятия. Впоследствии (по состоянию на 1971 год) она провела рассмотрение более 1 400 предложенных проектов, с тем чтобы установить соответствуют ли они всеобъемлющему плану". Muys, supra, note 18, at p. 161 (сноски не включены).

37/ Конвенция о статуте реки Сенегал и Конвенции о создании организации по освоению бассейна реки Сенегал, которые были подписаны 11 марта 1972 года в Нуакшоте и воспроизводятся в Treaties concerning the utilization of international watercourses for other purposes than navigation: Africa, Natural Resources/Water Ser. No. 13, ST/ESA/141 (United Nations publication, Sales No. E/F.84.II.A.7), pp. 16 and 21, соответственно. Конвенция ООБРС была модифицирована тремя резолюциями Конференции глав государств и правительств ОМБС, 6/75/C.C.E.G/MM.M от 16 декабря 1975 года, 6/C.C.E.G./ML.B от 21 декабря 1978 года и 8/C.C.E.G./S.SL от 11 декабря 1979 года, а также Конвенцией от 17 ноября 1975 года. См., главным образом, содержательную дискуссию о договорах и складывающейся на их основе практике в Parnall and Utton, "The Senegal Valley Authority: A Unique Experiment in International River Basin Planning," 51 Indiana Law Journal 235 (1976). См. также Quoc-Lan Nguyen, "Powers of the Organization for the Development of the Senegal River in development of the river basin," Dakar Meeting Proceedings, supra, note 8, at p. 142.

Сенегал. Со сменой времен года наблюдаются резкие колебания уровня воды в реке 38/, что делает совместные усилия по регулированию водных ресурсов еще более важными для создания оптимальных условий, с тем чтобы извлекать пользу из эксплуатации реки могли все заинтересованные государства.

22. 11 марта 1972 года главы государств Мали, Мавритании и Сенегала подписали Конвенцию о статуте реки Сенегал (далее называемую "Статутом" и Конвенцию о создании организации по освоению бассейна реки Сенегал (далее называемую "Конвенция ООБРС") 39/. Оба соглашения открыты для подписания другим государством данного бассейна 40/ - Гвинеей 41/. Статут начинается с того, что он объявляет Сенегал "международной рекой" и подтверждает желание участников соглашения развивать тесное сотрудничество с целью рационализации эксплуатации ресурсов реки Сенегал. Далее в нем определяются общие принципы навигационного и ненавигационного использования реки государствами-членами. Статья 11 Статута предусматривает создание организации, которая будет следить за выполнением положений Статута. Эта организация является предметом Конвенции ООБРС.

23. Статья 1 последнего соглашения учреждает орган, известный как Организация по освоению бассейна реки Сенегал (ООБРС), и возлагает на эту организацию обязанности по: 1) общему осуществлению Статута; 2) содействию проведению и координации исследований и работ по освоению ресурсов бассейна реки Сенегал на территориях государств - членов этой организации и 3) выполнению любого технического или экономического задания, которое государства-члены коллективно пожелают ей дать 42/. Организация осуществляет свою деятельность при помощи четырех органов: Конференции глав государств и правительств, которая является высшим органом ООБРС; Совета министров; Генерального секретариата и Постоянной комиссии по водным

38/ "В Бакеле (Сенегал) колебания уровня стока настолько значительны, что в сентябре сток составляет 3 500 куб.м в секунду, а в мае - 10 куб.м в секунду". Parnall and Utton, supra, note 37, at p. 237.

39/ Как представляется, оба соглашения вступили в силу позже в том же году. Парнелл и Аттон указывают, что документы о ратификации этих соглашений были переданы Сенегалом и Мавританией 13 октября 1972 года, а Мали - 25 ноября 1972 года. Parnall and Utton, supra, note 37, at p. 238, note 9, и сопроводительный текст. Историю этих двух соглашений, в том числе обсуждение предшествующих договоров, см. ibid, at pp. 238-239.

40/ Термин "бассейн" используется здесь в целях удобства в его гидрологическом смысле, без каких-либо юридических коннотаций.

41/ См. статью 15 Статута и статью 21 Конвенции ООБРС.

42/ Сведения о полномочиях ООБРС см., главным образом, в Quoc-Lan Nguyen, supra, note 37.

ресурсам реки Сенегал 43/. Поскольку Конференция обычно созывается один раз в год, работа ООБРС проводится, главным образом, Советом и Секретариатом. Решения Конференции, а также Совета, являются обязательными для всех государств-членов 44/.

24. Совет, который является органом, ответственным в ООБРС за принятие решений, несет общую ответственность за разработку общей политики, касающейся управления ресурсами, реки Сенегал, освоение ее ресурсов и выработку форм сотрудничества между заинтересованными государствами. На него возложена ответственность за разработку приоритетных задач при составлении проектов, и, что важно, он должен предварительно одобрять любую программу в области развития, представляющую интерес для одного или большего числа государств-членов 45/. Совету также предоставлено право определять размеры взносов государств-членов в бюджет организации, регулировать финансирование проектов и, вследствие этого, распределять обязанности между государствами-членами 46/. Все государства-члены должны быть представлены на заседаниях Совета, которые проводятся два раза в год или по требованию одного из государств-членов. Решения Совета принимаются единогласно 47/.

25. Исполнительным органом ООБРС является Секретариат. Во главе Секретариата стоит Верховный комиссар, назначаемый конференцией на четырехлетний срок, который может быть продлен, и представляющий организацию в период между заседаниями Совета. Верховный комиссар представляет организацию, а также государства-члены в их отношениях с международными организациями по оказанию помощи или учреждениями по двустороннему сотрудничеству в том, что касается реки Сенегал. В рамках предоставленных ему Советом полномочий он может вести переговоры от имени всех государств - членов ООБРС. Он также несет ответственность за сбор данных, касающихся бассейна реки Сенегал на территориях государств-членов, представление Совету совместной программы мероприятий по скоординированному развитию и рациональному использованию ресурсов бассейна, проведение исследований и мероприятий, касающихся региональных инфраструктур 48/, изучение предложений по гидросельскохозяйственному развитию, выдвигаемых государствами-членами, и

43/ Квок-Лан Нгуен также упоминает пятый орган, Межгосударственный комитет по научным исследованиям и сельскохозяйственному развитию, созданный на основе резолюции 1976 года Совета министров. На этот консультативный комитет возложена ответственность за координацию программ по сельскохозяйственным научным исследованиям и развитию, проводимых государствами-членами. Quoc-Lan Nguyen, supra, note 37, at p. 146.

44/ OMVS Convention, supra, note 37, articles 5 and 8.

45/ OMVS Convention, supra, note 37, article 8.

46/ Ibid.

47/ Ibid., art. 10.

48/ Ibid., art. 13.

представление их, вместе с оценкой Комиссии, Совету 49/. На Верховного комиссара одним государством или большим числом государств-членов может быть возложена обязанность по подготовке исследований, касающихся освоения ресурсов реки, и контролю за связанными с этим мероприятиями 50/.

26. На Постоянную комиссию по водным ресурсам реки Сенегал, созданную на основе дополняющей соглашения конвенции в 1975 году, возложена ответственность за выработку принципов и положений по пропорциональному распределению водных ресурсов реки Сенегал между заинтересованными государствами, а также между секторами, использующими эти водные ресурсы, в частности промышленностью, сельским хозяйством и транспортом. Комиссия состоит из представителей государств-членов и готовит консультативные мнения для представления Совету министров 51/.

27. Процесс освоения ООБРС ресурсов бассейна реки Сенегал состоит из четырех последовательных этапов: сбор данных; планирование; осуществление; обзор и обобщение 52/. Наряду со многими другими значительными достижениями, ООБРС собирала и обобщала данные, определяла потребности и выгоды, ставила цели и регулировала финансирование проектов, принимала участие в важных мероприятиях по научным исследованиям и планированию, а также занималась разработкой проектов 53/. Широкие полномочия и наднациональная власть ООБРС делают эту организацию уникальной среди организационных механизмов комплексного развития и управления международными водными ресурсами 54/.

28. Таким образом, основополагающие принципы и организационная структура, выработанные конвенционным режимом Статута-ООБРС, представляет собой передовой, усовершенствованный подход к планированию в области освоения международных водных ресурсов. Данный подход является конкретной, наглядной иллюстрацией того плана освоения международных водотоков, который был предусмотрен в докладе Дакарского межрегионального совещания организаций по освоению международных рек:

"... учитывая гидрологическое единство сточных бассейнов, было бы желательно, чтобы программы по комплексному освоению речных ресурсов вырабатывались и, по возможности, осуществлялись на уровне бассейнов признанными органами. В тех

49/ Ibid., art. 14.

50/ Ibid., art. 14.

51/ OMVS Convention, art. 20.

52/ Parnall and Utton, supra, note 37, at p. 249.

53/ См. Parnall and Utton, supra, note 37, в особенности pp. 246 et seq. В числе проектов, осуществленных под эгидой ООБРС, согласно мнению Дина Парнелла, находится сооружение плотины с целью предотвращения попадания соленой воды в район дельты.

54/ См. обзор договоренностей о создании организационной структуры в Parnall and Utton, supra, note 37, at pp. 254 et seq.

случаях, когда нельзя использовать этот подход, следует стремиться к координации усилий различных заинтересованных организаций" 55/.

В. Взаимосвязь между процедурными нормами и доктриной справедливого использования

29. Режим реки Сенегал, однако, коренным образом отличается от других административных соглашений, заключенных с целью обеспечить рациональное использование международных водных ресурсов или облегчить сотрудничество между заинтересованными государствами в деле их использования и освоения 56/.

55/ Dakar Meeting Proceedings, supra, note 8, conclusion No. 5, at p. 9. См. также вывод Г. Смита по этому вопросу в его основополагающей работе о праве международных водотоков:

"Первый принцип заключается в том, что любая речная система является по своей природе неделимым целым, и поэтому ее следует осваивать таким образом, чтобы принести максимально возможную пользу всему сообществу людей, которому она служит, независимо от того, поделено ли это сообщество между юрисдикциями двух или более государств. Прямой обязанностью каждого заинтересованного правительства является содействие всеми силами такому освоению, хотя от него нельзя требовать, чтобы оно поставило под угрозу свои жизненные интересы или пожертвовало, без полной компенсации и обеспечения безопасности, любыми другими собственными интересами – будь то интересы политические, стратегические или экономические, – которые в международном праве признаются как законные".

H. Smith, supra, note 8, at pp. 150-151.

56/ Примеры таких соглашений и их обсуждений см., например, в Ежегоднике ... 1974, том II (часть вторая), стр. 148 и последующие, документ A/CN.4/274; Dakar Meeting Proceedings, supra, note 8, особенно pp. 142 et seq.; Ely and Wolman, supra, note 8, at pp. 125-133; Management of International Water Resources: Institutional and Legal Aspects, Natural Resources/Water Series No. 1, ST/ESA/5 (United Nations publication, Sales No. E.75.II.A.2), Annex IV, at pp. 198, et seq. (1975); а также Parnall and Utton, supra, note 37, at pp. 254, et seq. Среди этих административных механизмов следует отметить Дунайскую комиссию, Межправительственный координационный комитет бассейна реки Ла-Плата, Международную комиссию по охране реки Мозель от загрязнения, Международную комиссию по охране реки Рейн от загрязнения, Комиссию по бассейну озера Чад, Международную объединенную комиссию – Канада и Соединенные Штаты Америки, Международную пограничную и водную комиссию – Мексика и Соединенные Штаты Америки; Координационный комитет по бассейну нижнего течения реки Меконг, Комиссию по реке Нигер, Постоянную объединенную техническую комиссию по водным ресурсам Нила – Египет и Судан, Постоянную комиссию по реке Инд – Индия и Пакистан, Объединенную комиссию по рекам – Индия и Бангладеш, Комиссию по дельте реки Гильменд – Афганистан и Иран, Совместную советско-финскую комиссию по использованию пограничных водотоков и Организацию по рациональному использованию и освоению бассейна реки Кагера.

Более того, хотя большинство крупных международных речных систем находятся под совместным управлением в той или иной форме 57/, в отношении целого ряда международных водотоков соглашений о таком управлении нет. Короче говоря, многие существующие административные соглашения и договорные режимы не обеспечивают такого планового подхода, который предусмотрен в Статуте штата Вайоминг, Соглашении о бассейне реки Делавэр и Конвенции ООБРС, а для целого ряда систем международных водотоков вообще не существует таких режимов.

30. Такое положение дел часто означает, что единственными нормами, которые регулируют поведение заинтересованных государств в отношении системы международного водотока, являются нормы общего международного права, касающиеся международных водотоков. В этих нормах основное внимание уделяется поведению отдельных государств, а не оптимальному использованию и освоению системы водотока в целом. Устанавливая минимальные обязательства государств, нормативные положения обеспечивают основу для любой системы комплексного использования речного бассейна. По этой причине они являются важной составной частью такого режима. Однако сами по себе они вряд ли позволят создать условия для оптимального использования и комплексного освоения системы международного водотока, т.е. условия, которые обеспечат максимально возможные выгоды для всех заинтересованных государств.

31. С другой стороны, потенциал основополагающих принципов современного права международных водотоков в деле создания справедливого баланса видов использования потребностей и интересов заинтересованных государств не следует недооценивать. В основе этого нормативного режима лежит принцип справедливого использования, согласно которому государства имеют право на разумное и справедливое участие в использовании вод международного водотока и в распределении вытекающих из этого участия выгод 58/.

57/ См. административные соглашения, о которых говорится в предыдущей сноске.

58/ Вероятно, наиболее известной формулировкой доктрины справедливого использования является формулировка, содержащаяся в статье IV Хельсинкских правил использования вод международных рек, принятых Ассоциацией международного права (далее именуется как "Хельсинкские правила"):

"Каждое государство бассейна имеет на своей территории право на разумное и справедливое участие в использовании вод международного бассейна".

Хельсинкские правила, принятые Ассоциацией международного права на ее пятьдесят второй конференции, состоявшейся в Хельсинки 20 августа 1966 года, стр. 9 английского текста (Лондон, 1967 год); см. International Law Association, Report of the fifty-second Conference, Helsinki, 1966 (London, 1967), pp. 486 et seq.; и частично приводятся в Ежегоднике ... 1974, том II (часть вторая), стр. 155-157, документ A/CN.4/274, пункт 405. Обсуждение доктрины и обзоров ее обоснований см. в документе С. Швобель, третий доклад, сноска 8, выше, стр. 75-85 английского текста, пункты 41-84; и С. Маккаффри, второй доклад по вопросу о праве несудоходных видов использования международных водотоков (далее именуется как "С. Маккаффри, второй доклад"), документ A/CN.4/399 и Add.1-2, пункты 75-178.

32. Основное достоинство этого принципа заключается в его гибкости, которая позволяет применять его к самым различным системам международных водотоков и людским потребностям, которые они удовлетворяют 59/. Однако именно это достоинство не позволяет отдельным заинтересованным государствам использовать этот принцип, взятый изолированно в одностороннем порядке. Иными словами, эта доктрина не устанавливает априорно норм, которые можно повсеместно и механически применять для определения, например, количества воды, которое государство может забирать, качества этой воды или видов использования международного водотока этим государством. Вместо этого доктрина основывается на уравнивании факторов, действующих в каждом конкретном случае 60/, а для решения этой задачи больше всего подходит механизм урегулирования споров при посредничестве третьей стороны.

33. Таким образом, без принятия процедур, позволяющих государству определить долю своего справедливого участия заранее и на основе консультаций с другими заинтересованными государствами, может возникнуть ситуация, когда одностороннее определение государством справедливой доли своего участия может вызвать несогласие со стороны другого государства. В таком случае доктрина справедливого использования будет действовать лишь как проверка *post hoc* использования государством международного водотока, о котором идет речь. Другими словами, справедливого распределения во многих случаях можно будет достичь лишь посредством процесса предъявления исков и встречных исков (и, возможно, использования в конечном итоге услуг третьей стороны для урегулирования спора), который может возникнуть в связи с использованием водотока государством.

34. Однако, как мы уже видели, современный подход к рациональному использованию водных ресурсов требует планирования *ex ante* в отношении всего бассейна, а не примирения конфликтных видов пользования *ex post*. Хотя нормы общего международного права не могут обеспечить такое же положение, которого можно достичь с помощью системы планирования и рационального использования водных ресурсов в масштабах всего бассейна, они могут, однако, во многом способствовать достижению этой цели. Это объясняется тем, что доктрина справедливого использования

59/ Тот факт, что каждый международный водоток, а также его физическое и людское окружение уникальны, получил широкое признание. Как отмечено в одном из исследований, "каждый бассейн имеет свои собственные экономические, географические, экологические, культурные и политические особенности; ни одна всеобъемлющая система жестких норм не позволяет должным образом учесть особенности различных бассейнов". Parnall and Utton, *supra*, note 37, at p. 253.

60/ См., например, арбитражное разбирательство по делу об озере Лану, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. 12, pp. 285-317, в рамках которого суд рассмотрел целый ряд факторов, прежде чем вынести решение о том, что Франция может продолжить осуществление своего проекта; Хельсинкские правила, сноска 58, выше, статья V, в которой приводится перечень 11 факторов, которые следует учитывать как уместные; и статью 8 из серии статей, предложенных во втором докладе предыдущего Специального докладчика г-на Эвенсена, сноска 3, выше, где изложены 11 факторов, которые следует учитывать как уместные.

не существует сама по себе; она является частью нормативной структуры, которая включает процедурные нормы, необходимые для ее осуществления. Таким образом, основные и процедурные принципы составляют единое целое.

35. Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что в силу общего характера и гибкости принципа справедливого использования его необходимо в целях претворения его в жизнь дополнить серией процедурных норм. При отсутствии такой серии процедур могут часто возникать случаи, когда государство будет сознать границы своих прав, только лишив другое государство его справедливой доли, может быть и не намеренно. Не следует необдуманно заявлять, что практика государств привела к созданию такой правовой ситуации, поскольку это будет означать, что норма справедливого использования на самом деле скорее порождает споры, нежели предотвращает их. Это не позволило бы правильно квалифицировать в правовом отношении использование государствами международных водотоков. Последствия отсутствия процедур предоставления данных, информации и уведомления, а также проведения консультаций были охарактеризованы в одном из исследований следующим образом: "Слишком часто споры о правах в отношении международных рек связаны с неправильным восприятием, а то и с простым незнанием важных фактов, касающихся водосборного бассейна и нужд других стран бассейна" 61/.

36. Однако, как будет показано ниже, практика государств все же указывает на то, что существует процедурное дополнение к основной норме справедливого использования. Без обмена данными и информацией и без предварительного уведомления о планируемых проектах или новых видах использования доктрина справедливого использования принесла бы государствам мало пользы при планировании их мероприятий, связанных с водотоком; она оказалась бы полезной главным образом для третьих сторон, выступающих посредниками при урегулировании споров. Таким образом:

"Представляется разумным ... рассматривать процедурные требования как имеющие первостепенное значение для справедливого участия в использовании водных ресурсов. Их особая важность обусловлена широтой и гибкостью формул справедливого использования и распределения. Из-за отсутствия строгих и точных норм распределения существует повышенная потребность в конкретизации требований о процедурах предварительного уведомления, проведения консультаций и принятия решений. Такие требования, кстати, повсеместно встречаются в соглашениях между соседними государствами относительно пограничных озер и рек" 62/.

37. Далее, соблюдение государствами процедур в отношении осуществления доктрины справедливого использования со временем обеспечит новые каналы связи, что в конечном итоге может привести к созданию комплексной системы планирования и рационального использования ресурсов международного водотока. Сотрудничество между заинтересованными государствами

"на начальном этапе может ограничиваться обменом данными, собранных независимо друг от друга; затем перерасти в мероприятия по стандартизации данных; затем в совместный сбор данных; обмен прогнозами в отношении использования водных ресурсов; обмен планами; совместную разработку проектов; заключение

61/ Ely and Wolman, supra, note 8, at p. 141.

62/ O. Schachter, Sharing the World's Resources, p. 69 (1977).

соглашений в одной или нескольких областях в отношении справедливого распределения долей участия в потреблении, загрязнения воды, создания механизма урегулирования споров и т.д.; позднее, хочется верить, будут заключаться соглашения об освоении ресурсов в одной стране с участием в расходах и в прибылях ряда других стран, о совместном управлении сооружениями и т.д." 63/.

38. В следующей главе настоящего доклада будет прежде всего представлен наглядный обзор обоснований процедурных норм, касающихся использования международных водотоков. Далее на рассмотрение Комиссии будет представлен проект статей, касающихся этих норм.

III. ПРОЕКТ СТАТЕЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОБЩИХ ПРИНЦИПОВ СОТРУДНИЧЕСТВА И УВЕДОМЛЕНИЯ

39. Во втором докладе Специального докладчика представлен общий обзор положения в области процедурных норм и обсуждается вопрос об органичном включении этих норм в рамки проекта в целом 64/. Докладчик отметил, что процедурные требования относятся как к существующим, так и новым видам использования, и высказал мнение о том, что по крайней мере одна категория ситуаций, касающихся существующих видов использования, могла бы быть охвачена в статье 8, представленной Редакционному комитету в 1984 году 65/.

40. Национальные и международные механизмы, рассмотренные в части II настоящего доклада, свидетельствуют о том, что установление режима, обеспечивающего оптимальные выгоды для всех территорий, пользующихся каким-либо водотоком, закладывает основы для добросовестного сотрудничества и непрерывного процесса общения между заинтересованными государствами. Очевидно и то, что основная норма, регулирующая использование международных водотоков, – норма справедливого использования основана на добросовестном сотрудничестве и общении между заинтересованными государствами. Разумеется, процедурные требования, вытекающие из общего международного права, не столь тщательно разработаны, как требования, предусматриваемые такими режимами, как режим, установленный конвенциями о реке Сенегал. Да они и не могут быть таковыми в силу разнообразия международных водотоков, а также экономических, культурных, политических и других связанных с человеческой деятельностью факторов. И все же, как уже отмечалось выше, норма справедливого использования будет иметь мало смысла при отсутствии процедур, которые, по крайней мере, позволят государствам заранее определять, нарушат ли их действия данную норму.

63/ Ely and Wolman, *supra*, note 8, at pp. 146-147.

64/ См. С. Маккаффи, второй доклад, сноска 58, выше, пункты 189-197.

65/ Там же, пункт 194. В связи с нехваткой времени Редакционный комитет не смог до сих пор рассмотреть статью 8.

41. Таким образом, практика государств указывает на признание необходимости принятия комплекса процедур в связи с использованием международных водотоков, начиная с предоставления данных и информации (касающихся как гидрологических характеристик, так и существующих или прогнозируемых потребностей в воде) и кончая уведомлением о предполагаемых действиях в отношении международного водотока, которые могут иметь негативные последствия для другого государства. Широко признается и тот факт, что добросовестное сотрудничество между заинтересованными государствами имеет первостепенное значение для нормального и эффективного функционирования механизма этих процедур и, говоря шире, для освоения и рационального использования ресурсов международного водотока в масштабах всего бассейна 66/. В следующих разделах настоящей главы будет сделан обзор обоснований и возможных на сегодняшний день формулировок самых основных процедурных норм, касающихся несудоходных видов использования международных водотоков. В заключительной главе настоящего доклада будет начато обсуждение дополнительных процедур, которые, по мнению специалистов в области водных ресурсов, являются исключительно важными для гармоничного и эффективного освоения систем международных водотоков.

А. Общая обязанность сотрудничать

42. Добросовестное сотрудничество между государствами в области использования ими какого-либо международного водотока является необходимой основой для нормального функционирования механизма других процедурных норм и, в конечном счете, для обеспечения и сохранения справедливого участия в использовании данного водотока и в распределении выгод из его использования. В следующих пунктах будут рассмотрены примеры широкой поддержки этой общей обязанности в договорной практике, директивном нормообразовании, резолюциях международных организаций и других международно-правовых документах.

66/ См., например, "первый принцип" Г. Смита, цитируемый в сноске 55, выше.

1. Международные соглашения

43. Многочисленные международные соглашения, касающиеся окружающей среды вообще и водотоков в частности, предполагают сотрудничество между государствами-участниками 67/. Так, в статье 4 Акта, касающегося судоходства и экономического сотрудничества между государствами бассейна реки Нигер 68/, договаривающиеся государства обязуются установить тесное сотрудничество в отношении изучения и осуществления любого проекта, который может оказать значительное влияние

67/ Ряд таких соглашений приведены в приложении I к настоящему докладу. См., например, Соглашение 1964 года между Польшей и СССР о водном хозяйстве на пограничных водах, обсуждаемое ниже, United Nations, Treaty Series, том 552, стр. 177 и Ежегодник ... 1974, том II (часть вторая), стр. 102, документ A/CN.4/274, пункт 273; Соглашение 1968 года между Болгарией и Турцией, касающееся сотрудничества в использовании вод рек, протекающих по территории обеих стран, 23 октября 1968 года, United Nations, Treaty Series, vol. 807, p. 117; Закон Сантьяго 1971 года в отношении гидрологических бассейнов, подписанный Аргентиной и Чили 26 июня 1971 года, Ежегодник ... 1974, том II (часть вторая), стр. 113, документ A/CN.4/274, пункт 327; Договор 1961 года между Канадой и Соединенными Штатами в отношении совместного освоения водных ресурсов бассейна реки Колумбия, подписанный 17 января 1961 года, Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 76, document A/5409, para. 188; и Соглашение 1978 года между Канадой и Соединенными Штатами о качестве воды Великих озер, подписанное 22 ноября 1978 года и вступившее в силу 22 ноября 1978 года, arts. 7-10, United States Treaties and other International Agreements, 1978-1979, vol. 30, part 2, p. 1383.

См. также многие международные соглашения, в которых предусматривается создание комиссий или других административных механизмов по развитию и облегчению сотрудничества между государствами-участниками. (Ряд этих органов упоминается в сноске 56, выше.) Так, в соответствии со статьей 1 Соглашения 1963 года между Люксембургом, Нидерландами, Федеративной Республикой Германии, Францией и Швейцарией о Международной комиссии по охране реки Рейн от загрязнения стороны обязуются сотрудничать в деле охраны вод Рейна от загрязнения. Ежегодник ... 1974, том II (часть вторая), стр. 84, документ A/CN.4/274, пункт 138. См. также, например, Соглашение между Болгарией и Грецией о создании греко-болгарской комиссии по сотрудничеству двух стран в области электрической энергии и использования рек, пересекающих их территории, подписанное 12 июля 1971 года и вступившее в силу 12 июля 1971 года, там же, пункт 306; и Соглашение 1968 года между Чехословакией и Венгрией об учреждении Речной администрации сектора Райка-Гёню реки Дунай, вступившее в силу 27 февраля 1968 года, United Nations, Treaty Series, vol. 640, p. 49.

68/ Подписан в Ниамее, 26 октября 1963 года, United Nations, Treaty Series, vol. 587, p. 9. Это соглашение было принято на Конференции прибрежных государств реки Нигер и ее притоков первого и последующих порядков, проходившей в Ниамее с 24 по 26 октября 1963 года, и вступило в силу 1 февраля 1966 года. Его участниками являются Берег Слоновой Кости, Верхняя Вольта, Гвинея, Дагомея, Камерун, Мали, Нигер, Нигерия и Чад. Ежегодник ... 1974, том II (часть вторая), стр. 69, документ A/CN.4/274, пункт 40.

на некоторые характеристики режима реки и ее притоков первого и последующих порядков, условия судоходства на них, сельскохозяйственного и промышленного использования, санитарное состояние их вод и биологические характеристики их фауны и флоры. В статье 5 этого соглашения предусматривается создание межправительственной организации с целью содействия сотрудничеству между прибрежными государствами 69/.

44. В статье 3 Соглашения 1964 года между Польшей и Советским Союзом о водном хозяйстве на пограничных водах 70/ говорится, что целью соглашения является обеспечение сотрудничества сторон в хозяйственной и научно-технической деятельности в области водного хозяйства на пограничных водах. В статье 5 стороны обязуются согласовывать всякого рода деятельность, которая может вызвать изменения существующего положения в области водного хозяйства на пограничных водах, а статья 6 предусматривает согласование сторонами планов развития водного хозяйства на пограничных водах. В статьях 7 и 8 предусматривается сотрудничество в области, среди прочего, водохозяйственных проектов и регулярного обмена данными и информацией.

45. В Конвенции 1962 года об охране вод Женевского озера от загрязнения 71/ Франция и Швейцария договорились тесно сотрудничать в целях охраны от загрязнения вод озера и вытекающих из него вод, включая поверхностные и грунтовые воды их притоков в той мере, в какой они способствуют загрязнению данных вод. В Конвенции также учреждается совместная комиссия, которая уполномочена проводить научные исследования, рекомендовать сторонам меры по борьбе с существующим загрязнением и предупреждению будущего загрязнения и разрабатывать проекты правил, касающихся санитарного состояния 72/.

46. Одним из примеров типового соглашения, которое касается ресурсов пограничных вод, является Соглашение 1983 года между Мексикой и Соединенными Штатами о сотрудничестве в деле охраны и улучшения состояния окружающей среды в пограничных районах 73/. Статья 1 этого соглашения предусматривает, что стороны

69/ Далее в статье говорится о том, что на эту организацию будет возложена задача поощрения, развития и координации исследований и программ, касающихся эксплуатации ресурсов бассейна реки Нигер.

70/ United Nations, Treaty Series, том 552, стр. 177, дата вступления в силу 16 февраля 1965 года.

71/ Вступила в силу 1 ноября 1963 года. В кратком виде приводится в Ежегоднике ... 1974, том II (часть вторая), стр. 93, документ A/CN.4/274, пункт 202 и последующие.

72/ Там же, статьи 2-4.

73/ Соглашение между Соединенными Штатами Америки и Мексиканскими Соединенными Штатами о сотрудничестве в деле охраны и улучшения состояния окружающей среды в пограничных районах, подписанное в Ла-Пасе, Мексика, 14 августа 1983 года и вступившее в силу 16 февраля 1984 года. Текст воспроизводится в International Legal Materials, vol. 22, p. 1025.

"соглашаются сотрудничать в области охраны окружающей среды в пограничных районах на основе равенства, взаимности и взаимной выгоды. Цели настоящего Соглашения заключаются в том, чтобы создать основу для сотрудничества между сторонами в целях охраны, улучшения состояния и сохранения окружающей среды и решения проблем, которые оказывают на нее негативное воздействие ...".

В статье 2 стороны соглашаются "сотрудничать в деле решения представляющих взаимный интерес проблем окружающей среды в пограничных районах в соответствии с положениями настоящего Соглашения". Приложение I к этому соглашению озаглавлено "Соглашение о сотрудничестве" между Соединенными Штатами и Мексикой и касается загрязнения трансграничной реки, протекающей между городом Тихуана в Мексике и городом Сан-Диего в Соединенных Штатах. Статья 1 этого приложения предусматривает, в частности, что

"Соединенные Штаты Америки и Мексиканские Соединенные Штаты соглашаются сотрудничать на основе их действующих национальных законодательств, с тем чтобы предупреждать и изучать воздействие и последствия, которые планируемые работы могут иметь для состояния окружающей среды в зоне "Тихуана-Сан-Диего", и, где это необходимо, совместно определять меры, необходимые для сохранения экологических условий и процессов".

47. В заключение стоит напомнить о том, что Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года содержит общее обстоятельство сотрудничать в области защиты морской среды. В частности, в статье 197, озаглавленной "Сотрудничество на всемирной и региональной основе", говорится следующее:

"Государства сотрудничают на всемирной основе и, когда это уместно, на региональной основе непосредственно или через компетентные международные организации в формулировании и разработке международных норм, стандартов и рекомендуемых практики и процедур, соответствующих настоящей Конвенции, для защиты и сохранения морской среды с учетом характерных региональных особенностей" 74/.

В последующих статьях предусматриваются, в частности, уведомление о нанесении ущерба окружающей среде, планы чрезвычайных мер, обстоятельств, обмен информацией и данными и сотрудничество в установлении научных критериев для выработки стандартов.

2. Решения международных судов и трибуналов

48. Решение трибунала по итогам арбитражного разбирательства по делу об озере Лану 75/ изобилует положениями, которые общим содержанием подтверждают обязанность государств сотрудничать в использовании международных водотоков. Поскольку это

74/ The Law of the Sea: United Nations Convention on the Law of the Sea with Index and Final Act of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea (United Nations publication, Sales No. E.83.V.5), p. 71.

75/ Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 194, document A/5409, para. 1055.

дело было тщательно проанализировано во втором докладе 76/, здесь приводятся лишь некоторые выдержки:

"... Международная практика ... ограничивается тем, что от государств требуется выработать условия соглашения путем проведения предварительных переговоров, не обуславливая осуществление ими своей компетенции заключением этого соглашения ... Однако действительность принятых в связи с этим обязательств не может быть поставлена под вопрос, и их выполнения можно требовать в случаях, например, необоснованного разрыва переговоров, длительных проволочек, несоблюдения установленных процедур, систематического отказа от рассмотрения предложений или учета интересов противоположной стороны, и, в более общем плане, в случае нарушения норм добросовестного поведения 77/.

"... В настоящее время государства прекрасно сознают значение коллизии интересов, возникающей при использовании международных рек в промышленных целях, и необходимость примирения некоторых из этих интересов с другими путем взаимных уступок. Единственным способом достижения такого примирения интересов является заключение соглашений на все более и более всеобъемлющей основе. Международная практика отражает убеждение в том, что государства должны стремиться к заключению таких соглашений; таким образом, государства должны, проявляя добросовестность, соглашаться на все переговоры и контакты, которые, обеспечивая им возможности для широкого сопоставления интересов и взаимного проявления доброй воли, создадут им наилучшие условия для заключения соглашений" 78/.

49. Что касается случаев, связанных с делимитацией морских пространств, — области, в которой действуют аналогичные соображения, касающиеся распределения природных ресурсов, — то Международный Суд подчеркнул, что государства должны разрешать свои споры на основе сотрудничества путем добросовестных переговоров, направленных на достижение справедливого решения. При рассмотрении дел о континентальном шельфе Северного моря 79/ Суд, касаясь "принципов и норм права", применимых к делимитации рассматриваемых участков континентального шельфа, заявил следующее:

"... Эти принципы заключаются в том, что делимитация должна быть предметом соглашения между заинтересованными государствами и что такое соглашение должно быть основано на справедливых принципах. В данном случае делимитацию смежных

76/ С. Маккаффри, второй доклад, сноска 58, выше, пункты 111-124.

77/ Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 197, document A/5409, para. 1065, citing "The Tacna-Arica Question", in United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. II (United Nations publication, Sales No. 1949.V.1), pp. 921 et seq.; and "Railway traffic between Lithuania and Poland", in P.C.I.J., series A/B 42, pp. 108 et seq.

78/ Ibid., p. 197, document A/5409, para. 1066.

79/ Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands, I.C.J. Reports, 1969, Judgment of 20 February 1969, p. 3.

участков континентального шельфа регулируют реально существующие нормы права, основанные на очень общих понятиях справедливости и добросовестности ..." 80/.

Суд далее заявил, что стороны

"обязаны вступить в переговоры, имея целью достичь соглашение, а не просто осуществить формальный процесс переговоров в качестве некоего предварительного условия для автоматического применения того или иного метода делимитации без заключения соглашения" 81/,

и что

"эта обязанность представляет собой всего лишь особый случай применения принципа, который лежит в основе всей системы международных отношений и, кроме того, закреплен в статье 33 Устава Организации Объединенных Наций в качестве одного из методов мирного разрешения международных споров" 82/.

50. Если взять другой случай, дело о правах на рыболовство 83/, суть которого, может быть, в еще большей степени аналогична проблеме распределения ресурсов международного водотока, Суд заявил об "обязанности учитывать права других государств и необходимость сохранения ресурсов ..." 84/. Суд обязал стороны "вести свои переговоры исходя из того, что каждая из сторон должна добросовестно учитывать в разумных пределах законные права другой стороны ..., тем самым обеспечивая справедливое распределение рыбных ресурсов с учетом обстоятельств данной конкретной ситуации ..." 85/.

80/ Ibid., pp. 47-48, para. 85.

81/ Ibid., p. 48, para. 85.

82/ Ibid., p. 48, para. 86.

83/ United Kingdom v. Iceland (Merits), I.C.J. Reports, 1974, Judgment of 25 July 1974, p. 3.

84/ Ibid., p. 32, para. 71.

85/ Ibid., p. 34, para. 78.

3. Декларации и резолюции, принятые межправительственными организациями, конференциями и совещаниями

51. Как в рамках Организации Объединенных Наций, так и на других международных конференциях государства неоднократно признавали важность сотрудничества в области освоения международных водотоков и других общих природных ресурсов 86/. В статье 3 Хартии экономических прав и обязанностей государств содержится призыв к сотрудничеству между государствами в отношении разделяемых природных ресурсов в целом:

" При разработке природных ресурсов, принадлежащих двум или более странам, каждое государство обязано сотрудничать на основе системы информации и предварительных консультаций с целью достижения оптимального использования этих ресурсов, не причиняя ущерба законным интересам других стран" 87/.

Предыдущий Специальный докладчик сделал вывод о том, что "Условия этого положения явно охватывают международные водные пути" 88/, с которым Комиссия явно согласилась 89/.

86/ Помимо документов, упоминаемых далее в тексте, см., например, главу 5 "Сотрудничество в области экономики, науки и техники и окружающей среды" Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, принятого в Хельсинки 1 августа 1975 года и воспроизведенного в International Legal Materials, vol. 14, p. 1292 (1975); Рекомендацию C(74)224 Совета Организации экономического сотрудничества и развития, принятую 14 ноября 1974 года, текст см. в документе ОЭСР OECD and the Environment, p. 142 (1986); Принципы поведения в отношении разделяемых природных ресурсов, принятые в 1978 году Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде; Асунсьонский закон об использовании международных рек, подписанный министрами иностранных дел государств бассейна реки Ла-Плата (Аргентина, Боливия, Бразилия, Парагвай и Уругвай) на их четвертом заседании, состоявшемся 1-3 июня 1971 года, текст см. в Ежегоднике ... 1974, том II (часть вторая), стр. 111 и последующие, документ A/CN.4/274, пункты 324 и последующие; Закон Сантьяго в отношении гидрологических бассейнов, подписанный 26 июня 1971 года Аргентиной и Чили, выдержка из которого приводится там же на стр. 113, пункт 327; Декларацию о водных ресурсах, подписанную 9 июля 1971 года Аргентиной и Уругваем, выдержка из которой приводится там же на стр. 114, пункт 328; и Закон Буэнос-Айреса о гидрологических бассейнах, подписанный 12 июля 1971 года Аргентиной и Боливией и упоминаемый там же на стр. 114, пункт 329.

87/ Резолюция 3281 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1974 года.

88/ С. Швებель, первый доклад о праве несудоходных видов использования международных водных путей, Ежегодник ... 1979, том II (часть первая), стр. 165, документ A/CN.4/320, пункт 112.

89/ См. статью 5, принятую Комиссией в предварительном порядке в 1980 году и озаглавленную "Использование вод, которые представляют собой разделяемый природный ресурс" (пункт 2, выше).

52. Генеральная Ассамблея посвятила этой же теме свои резолюции 2995 от 15 декабря 1972 года "Сотрудничество между государствами в области окружающей среды" и 3129 (XXVIII) от 13 декабря 1973 года "Сотрудничество в области окружающей среды в отношении природных ресурсов, принадлежащих двум или нескольким государствам". Так, например, в первой из вышеупомянутых резолюций предусматривается, что при осуществлении суверенитета над своими природными ресурсами государства посредством эффективного двустороннего и многостороннего сотрудничества или с помощью региональных органов должны стремиться к сохранению и улучшению окружающей среды". В пункте 2 постановляющей части второй из этих резолюций говорится о том, что

"сотрудничество между странами, совместно владеющими такими природными ресурсами, принадлежащими двум или более государствам, и заинтересованными в их освоении, должно развиваться на основе системы информации и предварительных консультаций в рамках существующих между ними нормальных отношений".

53. Тема сотрудничества в использовании общих водных ресурсов в охране окружающей среды была также затронута в Декларации 1972 года Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды. Принцип 24 Декларации гласит:

"Международные проблемы, связанные с охраной и улучшением окружающей среды, следует решать в духе сотрудничества всех стран, больших и малых, на основе равноправия. Сотрудничество, основанное на многосторонних и двусторонних соглашениях или на другой соответствующей основе, крайне важно для организации эффективного контроля, предотвращения, уменьшения и устранения отрицательного воздействия на окружающую среду, связанного с деятельностью, проводимой во всех сферах, и это сотрудничество следует организовать таким образом, чтобы в должной мере учитывались суверенные интересы всех государств" 90/.

В рекомендации 51 принятого на той же Конференции Плана мероприятий в отношении окружающей человека среды предусматривается сотрудничество между государствами с конкретным упоминанием международных водотоков. Первый пункт этой рекомендации гласит:

"Заинтересованным правительствам рекомендуется рассмотреть вопрос о создании комиссии по речным бассейнам или другого соответствующего механизма для осуществления сотрудничества между заинтересованными государствами относительно водных ресурсов, которые подпадают под юрисдикцию нескольких стран" 91/.

54. В ходе Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам, состоявшейся в 1977 году в Мар-дель-Плате, был разработан ряд рекомендаций, касающихся регионального и международного сотрудничества в отношении использования

90/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.73.II.A.14), стр. 6.

91/ Там же, стр. 17.

и освоения международных водотоков. Так, в рекомендации 90 предусматривается следующее:

"При совместном использовании водных ресурсов необходимо, чтобы государства сотрудничали, признавая растущую экономическую, экологическую и физическую взаимозависимость в рамках международных границ. Такое сотрудничество в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права должно осуществляться на основе равноправия, суверенитета и территориальной целостности всех государств и с должным учетом принципа, выраженного, в частности, в принципе 21 Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды" 92/.

В рекомендации 84 говорится следующее: "В случае совместного использования водных ресурсов необходимо предпринимать совместные действия для получения соответствующих данных, на основании которых можно будет осуществлять управление ими в будущем и создавать соответствующие учреждения и обеспечивать взаимопонимание для координированного развития" 93/.

4. Исследования межправительственных и неправительственных организаций

55. Важность сотрудничества между государствами в использовании и освоении международных водотоков была также признана в целом ряде исследований межправительственных и неправительственных организаций 94/. Документом, где четко

92/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам, см. сноску 8 выше, стр. 53. Принцип 21 Стокгольмской декларации, упоминаемый в рекомендации 90, гласит:

"В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции".

Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, сноска 90 выше, глава I, раздел II.

93/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам, сноска 8, выше, стр. 63. См. также резолюции, принятые на той же конференции по вопросу о техническом сотрудничестве между развивающимися странами в области водных ресурсов, там же, стр. 92; речных комиссиях, там же, стр. 93; и об организационных мероприятиях по международному сотрудничеству в области водных ресурсов, там же, стр. 96.

94/ См. исследования, упоминаемые и цитируемые в Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), pp. 199, et seq., document A/5409, и Ежегоднике ... 1974, том II (часть вторая), стр. 153 и последующие, документ A/CN.4/274.

признана важность сотрудничества между государствами для обеспечения действенности процедурных и других норм, касающихся международных водотоков, являются принятые в 1982 году Ассоциацией международного права "Нормы, касающиеся загрязнения вод в международном водосборном бассейне". Статья 4 Норм гласит: "В целях осуществления положений настоящих статей государства сотрудничают с другими заинтересованными государствами" 95/.

56. Аналогичным образом в Предложении IV проекта предложений о праве международных рек, выработанного Афро-азиатским консультативно-правовым комитетом, предусматривается, что: "Каждое государство бассейна действует добросовестно при осуществлении своих прав на воды международного бассейна в соответствии с принципами добрососедских отношений" 96/. Убедительное признание важности сотрудничества в области международных водных ресурсов в силу физических свойств воды содержится в принципе XII Европейской водной хартии, - принятой в 1967 году Комитетом министров Европейского совета, - который гласит: "Вода не имеет границ: она является общим достоянием, для сохранения которого необходимо международное сотрудничество" 97/.

57. Институт международного права на своей сессии в Зальцбурге в 1961 году принял резолюцию об использовании неморских международных вод (помимо целей судоходства), в пунктах преамбулы которой, в частности, говорится, что "максимальное использование имеющихся природных ресурсов отвечает общим интересам" и что "при использовании вод, представляющих интерес для нескольких государств, каждое из них благодаря консультациям, разработке совместных планов и взаимным уступкам может обеспечить себе выгоды более рациональной эксплуатации природного ресурса ... " 98/. На своей сессии в Афинах в 1979 году Институт принял резолюцию "Загрязнение рек и озер и международное право", в соответствии с которой государства обязуются осуществлять "добросовестное сотрудничество с другими заинтересованными организациями". В резолюции далее предусматривается, что государства добиваются этого путем, в частности, предоставления информации о

95/ International Law Association, Report of the Sixtieth Conference held at Montreal August 29th, 1982, to September 4th, 1982, p. 539 (1983).

96/ Проект предложений о праве международных рек, выработанный в 1973 году подкомитетом Афро-азиатского консультативно-правового комитета (ААКПК), Предложение IV, пункт 1, текст и комментарий Докладчика в документе ААКПК, Report of the fourteenth session held at New Delhi (10-18 January 1973), pp. 7-14, а также в Ежегоднике ... 1974, том II (часть вторая), стр. 132, документ A/CN.4/274, пункт 364 и последующие.

97/ Европейская водная хартия, принятая Консультативной ассамблеей Европейского совета (ЕС) 28 апреля 1967 года (Рекомендация 493 (1967) и Комитетом министров ЕС 26 мая 1967 года (Резолюция (67) 10), Принцип XII, текст см. там же, стр. 137-139, пункт 373.

98/ Annuaire de l'Institut de droit international, Salzburg session, September 1961, vol. 49, tome II, pp. 381-384 (1961); reprinted in Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 202, document A/5049, para. 1076.

загрязнении, своевременного уведомления о мероприятиях, которые могут вызвать загрязнение, ведения консультаций по существующим или потенциальным проблемам трансграничного загрязнения 98a/.

5. Предлагаемая статья

58. С учетом широкого признания обязанности государств сотрудничать в своих отношениях в связи с общими природными ресурсами в целом, и международными водотоками в частности, а также необходимости такого сотрудничества для обеспечения оптимального освоения и распределения международных ресурсов пресной воды на рассмотрение Комиссии в качестве основы для последующих статей о процедурных нормах представляется нижеследующая статья. Она предлагается как первая статья главы III проекта. В организационных целях ниже также приводится название этой главы, хотя в настоящем докладе не будут представлены все предлагаемые проекты статей, которые должны быть включены в эту главу.

III. Общие принципы сотрудничества, уведомления и предоставления данных и информации

Статья 10

Общее обязательство сотрудничать

Государства добросовестно сотрудничают с другими заинтересованными государствами в своих отношениях в связи с международными водотоками и в выполнении своих соответствующих обязательств, вытекающих из настоящего проекта статей.

Комментарий. Второй доклад внешнего Специального докладчика, представленный в 1986 году, не содержал предлагаемой статьи, касающейся общего обязательства сотрудничать. Однако в нем указывалось, что такая статья может быть предложена в следующем докладе 99/, и напоминалось о том, что статья, предусматривающая сотрудничество между заинтересованными государствами, была представлена предыдущим Специальным докладчиком 100/.

98a/ Annuaire de l'Institut de droit international, 1979, vol. 58, Part Two, pp. 199, 201, arts. IV (b) and VII. Текст воспроизводится также в третьем докладе С. Швебеля, сноска 8, выше, пункт 259. Часть резолюции, где говорится о конкретных процедурах сотрудничества, изложена в тексте сноски 219, ниже.

99/ См. С. Маккаффи, второй доклад, сноска 58, выше, пункт 198, комментарий 1.

100/ См. статью 10, которая содержится во втором докладе г-на Эвенсена, сноска 3, выше.

В. Уведомление и консультации относительно предполагаемых видов использования

59. В этом разделе доклада Специальный докладчик вновь представит на рассмотрение Комиссии с некоторыми изменениями пять проектов статей, содержащихся в его втором докладе. Широкие и детальные обоснования норм, отраженных в этих проектах статей, были приведены в предыдущих докладах нынешнего 101/ и прежнего специальных докладчиков 102/. Поэтому в настоящем докладе не будет предпринято попытки дать исчерпывающий обзор этих обоснований 103/. В целях удобства нахождения ссылок и избежания ненужных повторов, будет дано лишь несколько примеров.

60. Цель статей об уведомлении и консультациях заключается в том, чтобы предусмотреть процесс обмена информацией между заинтересованными государствами, когда одно из них намеревается приступить к новому виду использования (в том числе изменить существующий вид использования) международного водотока, что может причинить ущерб другим государствам. Уведомление о предполагаемых новых видах использования выгодно не только тем государствам, которые могут быть этим затронуты, но и государству, намеревающемуся его осуществлять. При отсутствии процедуры уведомления и консультаций строгое соблюдение обязательств использовать данный международный водоток разумным и справедливым образом и воздерживаться от причинения значительного ущерба другим государствам может удерживать государства от осуществления новых видов использования и, в целом, от освоения данного водотока. Как было отмечено в предыдущем докладе по этому вопросу:

"Устранить какие-либо сомнения, расхождения в критериях и убеждениях или трудности невозможно, если государства системы не поддерживают связь друг с другом, в частности в плане обмена техническими данными и информацией по проектам или программам, по крайней мере в тех случаях, когда они могут иметь значительные транснациональные последствия ... Безусловно, государства системы в соответствующих случаях следует поощрять к тщательному выполнению этого остаточного обязательства путем включения в соглашения о системе более подробной процедуры и более конкретного содержания обмена данными и

101/ См. С. Маккаффи, второй доклад, сноска 58, выше. Многие из обоснований, рассмотренных в части II этого доклада, основаны на принципах уведомления и консультаций. См. также часть III этого доклада, пункты 189-198.

102/ См., в частности, третий доклад г-на Швебея, сноска 8, выше, стр. 124-148, пункты 113-186, и в особенности стр. 142-148, пункты 170-186.

103/ См. также исследования Bourne, "Procedure in the Development of International Drainage Basins: Notice and Exchange of Information," 22 University of Toronto Law Journal 172 (1972) (hereafter referred to as "Bourne, Notice"); ibid., "Procedure in the Development of International Drainage Basins: The Duty to Consult and to Negotiate," 1972 Canadian Yearbook of International Law p. 212 (hereafter referred to as "Bourne, Consultation and Negotiation"); and F. Kirgis, Prior Consultation in International Law, A Study of State Practice, Chapter II, pp. 16-87 (1983).

информацией. ... [Но само по себе это обязательство] служит для обеспечения минимального сотрудничества, необходимого для выгодного использования разделяемых водных ресурсов" 104/.

61. Опираясь на эти вступительные замечания, Специальный докладчик проведет краткий обзор примеров обоснования обязательства государства уведомлять другие государства о предполагаемых новых видах использования водотоков, которые могут оказать воздействие на данный водоток в пределах их территории или сказаться на его использовании этими государствами.

1. Международные соглашения 105/

62. В статье 4 заключенной в 1954 году между Югославией и Австрией Конвенции об экономном использовании водных ресурсов реки Дравы 106/ предусматривается, что в том случае, если Австрия, являющаяся верхним прибрежным государством,

"строит серьезные планы создания новых сооружений для забора воды из бассейна Дравы или организации строительных работ, которые могут повлиять на режим реки Дравы в ущерб Югославии, то Австрия обязуется обсуждать такие планы с Югославией до начала юридических переговоров в отношении прав на воду" 107/.

63. Один из первых примеров положения о новых видах использования содержится в одной из немногочисленных общих конвенций, касающихся использования международных водотоков. В статье 4 Конвенции 1923 года об использовании водной энергии в

104/ С. Швель, третий доклад, сноска 8, выше, стр. 139, пункт 158.

105/ Ряд международных соглашений, содержащих положения, касающиеся уведомления и консультаций относительно новых видов использования, приводятся в приложении II к настоящему докладу.

106/ Вступила в силу 15 января 1955 года. United Nations, Treaty Series, vol. 227, p. 128; в кратком виде приводится в Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), at p. 142, document A/5409, paras. 693 et seq.

107/ Ibid., art. 4. Цитата приводится по резюме данной статьи в Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), at p. 142, document A/5409, para. 697. Далее в статье предусматривается, что, если путем переговоров либо прямых, либо организованных при содействии Совместной комиссии, учрежденной этой конвенцией, не представляется возможным урегулировать вопрос, дело передается в арбитражный суд, который также предусмотрен в соглашении 1954 года.

интересах нескольких государств 108/ предусматривается предварительное обсуждение предполагаемых новых видов использования заинтересованными государствами:

"Если договаривающееся государство намеревается осуществить операции по освоению водной энергии, которые могут причинить серьезный ущерб любому другому договаривающемуся государству, то заинтересованные государства вступают в переговоры с целью заключения соглашений, которые позволят осуществлять такие операции".

64. В ряде соглашений предусматривается уведомление и обмен информацией в отношении новых проектов или видов использования на основе учредительного документа, принятого для содействия рациональному использованию водотока. Одним из примеров является принятый Уругваем и Аргентиной Статут 1975 года реки Уругвай 109/, в котором содержатся подробные положения, касающиеся требований к уведомлению, содержания уведомления, сроков представления ответа и процедур, применяемых в том случае, если сторонам не удается прийти к согласию по предлагаемому проекту. Эти положения приводятся целиком, поскольку они имеют отношение к большинству проектов статей, представленных в настоящем докладе:

Статья 7

"Сторона, которая предусматривает строительство новых каналов, существенное изменение или модернизацию уже существующих каналов или возведение любых других сооружений, которые по своей природе могут оказать воздействие на судоходство, режим реки или качество ее вод, должна сообщить об этом Комиссии, которая определяет упрощенным способом и в срок, не превышающий тридцать дней, может ли данный проект нанести ощутимый ущерб другой стороне.

108/ League of Nations, Treaty Series, vol. XXXVI, p. 81; в кратком виде приводится в Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 57, document A/5409, paras. 68, et seq. Конвенция и протокол о подписании были приняты Второй конференцией по связи и транзиту, состоявшейся в Женеве в 1923 году, и вступили в силу 30 июня 1925 года. Список 39 государств, представленных на этой конференции, включая страны Западной и Восточной Европы, Латинской Америки, Северной Америки, Азии, а также страны Северной Европы, см. ibid., note 39. Более ранним примером договора, предусматривающего заблаговременное уведомление, служит Байонский договор от 26 мая 1866 года, проанализированный и примененный трибуналом в широко известном арбитражном разбирательстве по делу об озере Лану. Дополнительный акт к договорам о границе от 2 декабря 1856 года, 14 апреля 1862 года и 26 мая 1866 года, подписанный в Байонне 26 мая 1866 года, кратко изложен в Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 170, document A/5409, para. 895. Применимые части решения трибунала (в переводе на английский язык) см. в International Law Reports, vol. 24, p. 101, at pp. 103 and 138 (1957).

109/ Actos internacionales Uruguay-Argentina, 1830-1980 (Montevideo, 1981), pp. 594-596. Соответствующие статьи этого соглашения также изложены в третьем докладе С. Швебеля, сноска 8 выше, стр. 145 и 146, пункт 180.

Если это окажется так или если никакого решения в этой связи не будет достигнуто, то заинтересованная сторона должна уведомить о проекте другую сторону через посредство вышеупомянутой Комиссии.

В уведомлении должны быть указаны основные характеристики сооружения и, в случае необходимости, способ его эксплуатации и остальные технические данные, которые позволят стороне, получившей уведомление, произвести оценку воздействия, которое данное сооружение может оказать на судоходство, режим реки или качество ее вод.

Статья 8

Сторона, получившая уведомление, должна в течение ста восьмидесяти дней, начиная со дня получения уведомления ее делегацией в Комиссии, высказать свое мнение по данному проекту.

В случае если документация, указанная в статье 7, окажется неполной, сторона, получившая уведомление, должна сообщить об этом через посредство Комиссии и не позднее чем через тридцать дней после его получения стороне, которая планирует строительство данного сооружения.

Срок в сто восемьдесят дней, указанный выше, исчисляется со дня, когда делегация стороны, получившей уведомление, получила полную документацию.

Этот срок может быть продлен по усмотрению Комиссии, если это обусловлено сложностью данного проекта.

Статья 9

Если сторона, получившая уведомление, не возражает и не выдвигает претензий в течение срока, установленного в статье 8, другая сторона может строить или разрешить строительство планируемого сооружения.

Статья 10

Сторона, получившая уведомление, имеет право произвести проверку строящихся сооружений с целью удостовериться в том, что они соответствуют представленному проекту.

Статья 11

Если сторона, получившая уведомление, сделает вывод о том, что строительство данного сооружения или способ его эксплуатации может привести к нанесению значительного ущерба судоходству, режиму реки или качеству ее вод, она уведомляет об этом через посредство Комиссии другую сторону не позднее чем через сто восемьдесят дней, предусмотренных в статье 8.

В сообщении должно уточняться, в каком плане данное сооружение или способ его эксплуатации могут нанести значительный ущерб судоходству, режиму реки или качеству ее вод, технические причины, которые позволили сделать этот вывод, и изменения, которые она предлагает внести в проект или способ эксплуатации.

Статья 12

В случае, если стороны не достигают согласия в течение срока в сто восемьдесят дней, исчисляемого со дня подачи уведомления, о котором говорится в статье 11, соблюдается процедура, указанная в главе XV" 110/.

В другом соглашении между этими же сторонами, в Договоре 1973 года о реке Ла-Плата и ее морской границе 111/, имеются аналогичные положения об уведомлении в отношении предполагаемых видов использования через посредство административной комиссии.

65. Практика применения Договора 1909 года о пограничных водах, заключенного между Канадой и Соединенными Штатами, показала необходимость предварительных уведомлений и консультаций в связи с новыми видами использования, которые могут иметь пагубные трансграничные последствия. Бывший председатель Международной совместной комиссии, созданной в соответствии с этим договором, отмечал важность таких процедур следующим образом:

"Во-первых, практически невозможно обеспечить удовлетворительные взаимоотношения сопредельных прибрежных государств, если заинтересованные стороны не несут обязательства в соответствии с обычаем или практикой консультироваться между собой до осуществления каких бы то ни было планов в частном или государственном секторе, которые могут оказать воздействие на качество или количество трансграничных вод либо иметь общие экологические последствия в других странах данного речного бассейна. Поэтому предварительная консультация является необходимой, а своевременное уведомление и консультации становятся предпосылкой нормальных отношений" 112/.

66. В пункте 3 статьи 1 Конвенции 1960 года о защите Боденского озера от загрязнения 113/, заключенной между землей Баден-Вюртемберг, вольной землей Бавария (обе земли входят в состав Федеративной Республики Германии), Австрией и Швейцарией, предусмотрено уведомление и обсуждения в отношении планируемых проектов. Это положение, если его кратко сформулировать, предусматривает:

110/ Ibid. В главе XV Статута (статья 60), на которую имеется ссылка в статье 12, предусматривается "судебное урегулирование споров", а в главе XIV (статьи 58 и 59) предусматривается процедура примирения. Ibid, at pp. 606-607.

111/ Вступил в силу 12 февраля 1974 года. В кратком виде приводится в Ежегоднике ... 1974, том. II (часть вторая), стр. 81, документ A/CN.4/274, пункт 115 и последующие.

112/ Cohen, "River Basin planning: observations from international and Canada-United States experience", Dakar Meeting Proceedings, supra, note 8, at p. 126. [Цитируется в третьем докладе Швебеля, сноска 8, выше, пункт 179.]

113/ Подписана 27 октября 1960 года, вступила в силу 10 декабря 1961 года. Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Utilization of International Rivers for other Purposes than Navigation (далее именуется как "Legislative Texts"), document ST/LEG/SER.B/12, Treaty 127, p. 438 (1963); в кратком виде приводится в Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 110, document A/5409, paras. 435, et seq.

"... Прибрежные государства заблаговременно информируют друг друга о любом предполагаемом использовании вод, которое может нанести ущерб интересам другого прибрежного государства в сохранении здорового состояния воды. Такие предполагаемые мероприятия будут осуществляться лишь после того, как они будут обсуждены совместно прибрежными государствами, за исключением случаев, когда задержка чревата опасностью или когда другие государства дали явно выраженное согласие на их немедленное осуществление" 114/.

67. Можно напомнить о том, что, согласно принятому в 1972 году Статуту реки Сенегал 115/, государства-участники должны получить предварительное согласие других договаривающихся государств, прежде чем начинать осуществление любого проекта, реализация которого способна в значительной мере изменить характеристики режима реки. Договорный режим, регулирующий реку Нигер, также предусматривает тесное сотрудничество между прибрежными государствами и предварительное уведомление и проведение консультаций через Комиссию по реке Нигер относительно любых работ или изменений, которые могут оказать воздействие на характеристики вод реки Нигер 116/.

68. В одном из исследований указывается, что требование о предварительном согласии также "весьма последовательно применялось Соединенным Королевством в его договорах с местными правительствами в Африке и на Индийском субконтиненте" 117/.

114/ Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 110, document A/5409, para. 436. См. также статьи 7-11 Соглашения между Австрией, Федеративной Республикой Германии и Швейцарией, регулирующего отвод воды из Боденского озера, (подписано 30 апреля 1966 года и вступило в силу 25 ноября 1967 года), United Nations, Treaty Series, vol. 620, p. 191, и Ежегодник ... 1974, том II (часть вторая), стр. 85, документ A/CN.4/274, пункт 142, в соответствии с которым "прибрежные государства, прежде чем дать разрешение на [конкретно определенный] отвод воды, заблаговременно предоставляют друг другу возможность выразить свою точку зрения" (статья 7). На случай, если стороны не могут урегулировать разногласия в отношении предполагаемого отвода воды, предусмотрено положение о последовательных стадиях разрешения спора, включающих консультации в рамках совместного комитета, обсуждения по дипломатическим каналам и, наконец, арбитраж, решения которого носят обязательный характер (статьи 8-11).

115/ Статут реки Сенегал, см. сноску 37, выше, статья 4.

116/ См. Act Regarding Navigation and Economic Co-operation between the States of the Niger Basin (Act of Niamey), 26 October 1963, art. 4, United Nations, Treaty Series, vol. 587, p. 9; и Agreement concerning the River Niger Commission of 25 November 1964, art. 12, ibid., vol. 587, p. 19. См. обсуждение вопроса о режиме реки Нигер в F.Kirgis, supra, note 103, at pp. 47-49.

117/ F. Kirgis, supra, note 103, at p. 42. Киргис продолжает: "В каждом случае Соединенное Королевство, обладая мощнейшим потенциалом ведения переговоров, оказывалось в выигрыше от включения требования о предварительном уведомлении". Ibid. See, e.g., the 1906 Treaty between Great Britain and the Independent State of the Congo, Legislative Texts, supra, note 113, Treaty No. 5, at p. 99; the Treaty between Ethiopia and the United Kingdom relative to the frontiers between the Anglo-Egyptian Sudan, Ethiopia and Eritrea, 15 May 1902, Legislative Texts, supra, note 113, Treaty No. 13, at p. 115; and the 1929 Agreement between Egypt and the United Kingdom in regard to the use of the waters of the river Nile for irrigation purposes, 7 May 1929, League of Nations, Treaty Series, vol. 93, p. 44, Legislative Texts, supra, note 113, Treaty No. 7, at p. 100.

69. В ответ на требование Судана о предварительных консультациях относительно проекта строительства Асуанской высотной плотины были проведены переговоры между Египтом и Суданом. Переговоры привели к заключению в 1959 году Соглашения о водах Нила 118/, которое было подписано до начала строительства плотины 119/.

70. Статья 7 Договора 1960 года между Индией и Пакистаном о водах Инда содержит следующие подробные положения относительно уведомления о планируемых работах:

"В том случае, если одна из сторон планирует проведение строительных работ, которые окажут воздействие на воды любой из [рассматриваемых] рек и которые, с ее точки зрения, повлекут последствия материального характера для другой стороны, она уведомляет другую сторону о своих планах и предоставляет такие данные относительно работ, которые имеются в наличии и которые позволят другой стороне составить представление о характере, масштабах и последствиях этих работ. Если такие работы окажут воздействие на воды любой из рек, но, с точки зрения планирующей их стороны, не будут иметь материальных последствий для другой стороны, сторона, планирующая проведение работ, тем не менее предоставляет другой стороне, по ее просьбе, такие данные о характере, масштабах и возможных последствиях работ, которые имеются в наличии" 120/.

71. Эти, а также многие другие соглашения, содержащие аналогичные положения, показывают, что среди государств широко вошло в практику договариваться об уведомлении других государств и проведении с ними консультаций относительно предполагаемых видов использования, которые могли бы повлечь за собой существенные последствия для использования международного водотока другими государствами или существенно затронуть их интересы в данном вопросе. На существование обязательства подобного рода указывают также решения органов, на рассмотрение которых передаются споры между государствами, касающиеся международных водотоков.

118/ United Nations, Treaty Series, vol. 453, p. 51.

119/ Киргис приходит к выводу о том, что этот "случай, таким образом, имеет важное значение в нормативном плане и, как представляется, подтверждает правило о проведении консультаций, по крайней мере до того, как будут приняты окончательные решения". F. Kirgis, supra, note 103, at p. 44.

120/ Indus Waters Treaty (India-Pakistan), 19 September 1960, art. 7, para. 2, United Nations, Treaty Series, vol. 419, p. 125, Legislative Texts, supra, note 113, Treaty No. 98, p. 300. См. также проведенный Киргисом анализ переговоров между Бангладеш и Индией относительно забора Индией вод реки Ганг, которые привели к заключению Соглашения о совместном использовании вод реки Ганг от 5 ноября 1977 года, International Legal Materials, vol. 17, p. 103 (1978). F. Kirgis, supra, note 103, at pp. 46-47. Киргис заключает, что "в целом ... ситуация с отводом воды из реки Ганг подтверждает норму о предварительных консультациях применительно к последовательным рекам. Индия провела широкие консультации до начала строительства плотины и отводного канала установленной пропускной способности; она приступила к эксплуатации канала на полную мощность лишь тогда, когда любой возможный ущерб интересам Бангладеш был сведен к минимуму; кроме того, она согласилась создать совместный комитет, в который Бангладеш могла бы обращаться за консультациями в случае возникновения в дальнейшем каких-либо трудностей". Ibid.

2. Решения международных судов и арбитражей

72. Наиболее известным международным решением, касающимся уведомления и консультаций, является, без сомнения, решение трибунала по итогам арбитражного разбирательства по делу об озере Лану 121/. Это решение, которое было тщательно проанализировано во втором докладе Специального докладчика 122/, было основано на ряде принципов общего международного права в отношении водотоков, включая следующие: 1) международное право, по крайней мере в контексте этого дела, не требует предварительного соглашения между верхним и нижним прибрежными государствами относительно предполагаемого нового вида использования, а "отдает предпочтение менее радикальным решениям, ограничиваясь требованием к государствам вырабатывать условия соглашения путем проведения предварительных переговоров, не обуславливая осуществление ими своей компетенции заключением этого соглашения" 123/; 2) согласно существовавшим в то время в международной практике тенденциям в области развития гидроэнергетики, "необходимо учитывать все интересы, независимо от их характера, которые могут быть затронуты в результате осуществления работ, даже если такие интересы и не равнозначны праву" 124/; 3) "в соответствии с нормами добросовестности верхнее прибрежное государство должно учитывать различные затрагиваемые интересы, стремиться в максимальной степени согласовывать их со своими собственными интересами и показывать, что в данном вопросе им движет подлинное стремление примирить свои интересы с интересами другого прибрежного государства" 125/; и 4) существует "тесная связь между обязательством учитывать интересы противоположной стороны в ходе переговоров и обязательством надлежащим образом отразить такие интересы в принятом решении" 126/.

73. Франция провела консультации с Испанией до начала осуществления вызвавшего в то время спор проекта отвода воды, удовлетворив требование Испании о том, что она имеет право на предварительное уведомление в соответствии со статьей 11 Дополнительного акта 1866 года к Байонскому договору 127/.

121/ Award of 16 November 1957, United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. 12, pp. 285-317; extensive excerpts in Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), at pp. 194-199, document A/5409, paras. 1055-1068.

122/ С. Маккаффри, второй доклад, сноска 58, выше, пункты 111-124.

123/ Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 197, document A/5409, para. 1065.

124/ Ibid., p. 198, para. 1068.

125/ Ibid.

126/ Ibid.

127/ Additional Act to the Treaty of Bayonne, 26 May 1866, Legislative Texts, supra, note 113, Treaty No. 185; International Law Reports, vol. 24, p. 103 (1957).

74. Тот факт, что международные суды и трибуналы не принимают более решений по вопросу о международных водотоках в целом и об обязанности в отношении уведомления и проведении консультаций в частности, вероятно, во многом объясняется существованием совместных комиссий и других административных механизмов, посредством которых государства могут предотвращать и регулировать споры, касающиеся использования водотоков.

3. Декларации и резолюции, принятые межправительственными организациями, конференциями и совещаниями

75. В рекомендации 51 Плана действий, принятого на Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды 1972 года, содержится следующий принцип, касающийся уведомления о планируемых новых видах использования:

"Страны соглашаются с тем, что при планировании широкой деятельности в связи с водными ресурсами, которая может оказать влияние на окружающую среду в другой стране, эта другая страна должна быть уведомлена заблаговременно до начала предполагаемой деятельности; ..." 128/

76. Почти за 40 лет до этого участники седьмой Международной конференции американских государств приняли Декларацию Монтевидео, которая, в частности, предусматривает не только заблаговременное уведомление о планируемых работах, но и получение предварительного согласия на осуществление любых изменений, чреватых пагубными последствиями:

"2. ... никакое государство не может без согласия другого прибрежного государства производить в водотоках международного характера, в целях промышленного или сельскохозяйственного использования их вод, какие-либо изменения, которые могут нанести ущерб пограничным районам другого заинтересованного государства.

7. О работах, которые какое-либо государство планирует провести в международных водах, заблаговременно уведомляются другие прибрежные или соседние государства. Такое уведомление сопровождается необходимой технической документацией, по которой другие заинтересованные государства могли бы судить о масштабах таких работ, и в нем указывается фамилия технического эксперта или экспертов, которые, при необходимости, должны будут рассматривать международные аспекты данного вопроса.

...

8. Независимо от наличия или отсутствия оговорок ответ на такое уведомление должен быть представлен в течение трех месяцев. В случае отсутствия оговорок в ответе указывается фамилия технического эксперта или экспертов, которым ответчик поручит урегулировать данный вопрос с техническими экспертами заявителя, и в нем предлагаются сроки и место созыва объединенной технической комиссии в составе технических экспертов обеих сторон для вынесения заключения по данному вопросу. Комиссия принимает решение в течение шести месяцев, и,

128/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, сноска 90, выше, стр. 21.

если в течение этого периода не будет заключено соглашение, члены Комиссии излагают свои соответствующие мнения и доводят их до сведения правительств" 129/.

77. Асунсьонская декларация об использовании международных рек, принятая министрами иностранных дел стран бассейна реки Ла-Плата на их четвертом заседании, состоявшемся 1-3 июня 1971 года, также предусматривает требование о предварительном согласии, но лишь в отношении прилегающих рек:

"1. В отношении прилегающих международных рек, находящихся под двойным суверенитетом, должно существовать предварительное двустороннее соглашение между соседними государствами, до того как будут использоваться воды этой реки" 130/.

78. В 1974 году Совет ОЭСР принял рекомендацию о принципах, касающихся трансграничного загрязнения, которая, несмотря на ее общий характер, имеет непосредственное отношение к настоящему исследованию. Рекомендация содержит "принцип предоставления информации и проведения консультаций", который гласит:

"6. До начала проведения в стране работ или мероприятий, которые могут создать существенную опасность трансграничного загрязнения, эта страна должна заблаговременно предоставить информацию другим странам, которым наносится или может быть нанесен в результате этого определенный ущерб. Она должна предоставить этим странам соответствующую информацию и данные, передача

129/ Declaration of Montevideo concerning the industrial and agricultural use of international rivers, approved by the Seventh Inter-American Conference at its fifth plenary session, 24 December 1933, Pan-American Union, Seventh International Conference of American States, Plenary Sessions, Minutes and Antecedents (Montevideo, 1933), p. 114; reproduced in Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 212, document A/5409, annex I.A. Пункт 9 Декларации предусматривает урегулирование всех сохраняющихся различий дипломатическим путем, путем примирения и, наконец, с помощью любых процедур, предусмотренных в соглашениях, действующих на Американском континенте. Арбитраж должен принять решение в течение трехмесячного срока, а в его решении должны учитываться итоги работы, проделанной объединенной технической комиссией, предусмотренной в пункте 8. Можно в этой связи отметить, что Боливия и Чили признали обязательства, закрепленные в Декларации, применимыми к возникшему между ними спору по поводу реки Лаука. См. Council of the Organization of American States, documents OEA/SER.G/VI, C/INF-47, 15 and 20 April 1962, and OEA/Ser.G/VI, C/INF-50, 19 April 1962.

130/ Текст воспроизводится в Ежегоднике ... 1974, том II (часть вторая), стр. 113, документ A/CN.4/274, пункт 326. В отношении рек, проходящих последовательно по территории ряда государств, в пункте 2 Декларации предусматривается, что "каждое государство может использовать воды этих рек в соответствии со своими потребностями при условии того, что это не наносит какого-либо значительного ущерба какому-либо из других государств бассейна этой реки".

которых не запрещается законодательными положениями или предписаниями, или применимыми международными конвенциями, и должна попросить прислать свои замечания.

7. Страны должны начать консультации по проблеме трансграничного загрязнения, которая существует в настоящее время или может возникнуть в будущем, по просьбе страны, которой непосредственно наносится или может быть нанесен ущерб, и должны настойчиво продолжать такие консультации по этой конкретной проблеме в течение разумного периода времени.

8. Страны должны воздерживаться от осуществления проектов или деятельности, которые могут создать существенную опасность трансграничного загрязнения, без предварительного уведомления стран, которым наносится или может быть нанесен ущерб, и, за исключением случаев чрезвычайной срочности, должны предусмотреть с учетом обстоятельств разумный период времени для проведения обстоятельных консультаций. Такие консультации, проводимые в духе сотрудничества и добрососедства, не должны приводить к тому, чтобы какая-либо страна безосновательно задерживала или препятствовала деятельности, связанной с осуществлением проектов, по которым проводятся консультации" 131/.

79. И наконец, одна из рекомендаций Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам, состоявшейся в Мар-дель-Плате 14-25 марта 1977 года, посвящена "региональному сотрудничеству". Соответствующий пункт этой рекомендации гласит:

"g) при отсутствии соглашения в отношении использования совместных водных ресурсов страны, которые совместно владеют этими ресурсами, должны обмениваться соответствующей информацией, на основании которой в будущем будет осуществляться управление этими ресурсами, с тем чтобы избежать предполагаемого ущерба; ..." 132/.

4. Исследования, проводимые межправительственными и неправительственными организациями

80. В 1963 году Межамериканский юридический комитет (МАЮК) принял проект конвенции о промышленном и сельскохозяйственном использовании международных рек и озер, который был препровожден государствам - членам Организации американских государств для представления по нему комментариев. Затем в 1965 году Комитет подготовил пересмотренный проект конвенции. Этот пересмотренный проект содержит полный набор положений об уведомлении и консультациях, которые во многих отношениях схожи с приведенными выше положениями Декларации Монтевидео 1933 года. Положения, в которых излагаются основополагающие обязательства в отношении уведомления и представления ответа, гласят:

131/ Рекомендация С (74) 224 от 14 ноября 1974 года воспроизведена в документе ОЭСР, OECD and the Environment (Paris, 1986) pp. 144, 145-146, и цитируется в третьем докладе С. Швобеля, сноска 8 выше, пункт 173.

132/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам, см. сноску 8, выше, стр. 64.

"Статья 8

Государство, намеревающееся соорудить установки для использования международной реки или озера, должно сначала уведомить об этом другие заинтересованные государства. Уведомление должно быть направлено в письменной форме и должно сопровождаться необходимой технической документацией, с тем чтобы другие заинтересованные государства могли в достаточной мере ознакомиться с планами, для того чтобы иметь возможность судить о масштабах предполагаемых работ. Вместе с уведомлением должны сообщаться имена технических специалистов и экспертов, которые будут руководить первым, международным этапом работ.

Статья 9

Ответ на уведомление должен представляться в пределах шести месяцев, причем не разрешаются никакие отсрочки, если только запрошенное государство не потребовало дополнительной информации помимо первоначально предоставленной документации; такая просьба может быть направлена только в пределах 30 дней после получения указанного уведомления, и в ней должна быть конкретно указана желаемая информация. В таких случаях срок в шесть месяцев начинает считаться со дня, когда указанная дополнительная информация была получена" 133/.

Последующие положения проекта позволяют уведомляющему государству приступить к осуществлению своих планов, если никакого ответа не поступило в пределах срока, указанного в статье 9, и предусматривают создание совместной комиссии технических экспертов для рассмотрения всех замечаний, сделанных в ответ на уведомление. В своем докладе, содержащем проект конвенции, МАЮК сделал следующие замечания в отношении важности положений об уведомлении о планируемых работах:

"Очевидно, без этого раздела конвенция была бы неполной, так как недостаточно изложить общие принципы, если не предусмотрена встреча сторон для сопоставления мнений и попытки согласовать их интересы.

Таким образом, следует установить обязательства об уведомлении заинтересованных государств о проекте другого государства, касающемся выполнения соответствующих работ. Это позволит избежать конфликтов, которые в действительности могут приобретать весьма серьезный характер и, с другой стороны, облегчит согласие между государствами, что принесет определенные преимущества с точки зрения осуществления самих работ, которые к тому же при достижении согласия между заинтересованными государствами смогут проводиться с максимальной быстротой и без материальных или юридических трудностей" 134/.

133/ Report of the Inter-American Juridical Committee on the work accomplished during its 1965 meeting (OEA/Ser.L/VI.1, CIJ-83) (Washington, D.C., Panamerican Union, 1966), pp. 7-10. Текст пересмотренного проекта конвенции частично воспроизводится в Ежегоднике ... 1974, том II (часть вторая), стр. 147 и 148, документ A/CN.4/274, пункт 379.

134/ Organization of American States, Rios y lagos internacionales (utilización para fines agrícolas e industriales), 4th ed., rev. (Washington, D.C., 1971), p. 128. Текст воспроизводится в третьем докладе С. Швелея, сноска 8, выше, пункт 170.

81. На своей десятой сессии, состоявшейся в Карачи в январе 1969 года, Афро-азиатский консультативно-правовой комитет (ААКПК) назначил подкомитет для разработки проекта статей о праве международных водотоков, "в частности в свете опыта стран Азии и Африки, отражающего высокий уровень моральных и юридических концепций, характерных для их собственных цивилизаций и правовых систем". После рассмотрения проектов, представленных делегациями Пакистана и Ирака, а также предложения о том, чтобы в качестве основы для исследования Комитетом этого вопроса использовать первые восемь статей "Хельсинкских правил", принятых в 1966 году Ассоциацией международного права, Подкомитет в 1972 году рекомендовал Комитету полного состава рассмотреть пересмотренный проект предложений, представленный Докладчиком Подкомитета. Этот проект во многих отношениях аналогичен "Хельсинкским правилам". В контексте настоящего исследования уместно привести следующие положения пересмотренного проекта:

"Предложение IV

...

2. Государство бассейна не может начинать такие виды работ или использование вод международного бассейна, которые могут причинить значительный ущерб другому государству бассейна, если такие работы и использование вод не одобряются государствами, для которых могут оказаться неблагоприятными последствия таких работ и использования, или они не разрешаются иным образом в силу решения компетентного международного суда или арбитражной комиссии.

...

Предложение X

Любое государство, планирующее произвести изменение ранее существовавших видов использования вод международного бассейна, которое может серьезно повлиять на использование вод другим государством бассейна, должно в первую очередь проконсультироваться с другими заинтересованными государствами бассейна. Если при помощи такой консультации не будет достигнуто соглашения, заинтересованные государства должны обратиться за консультацией к техническому эксперту или комиссии. Если и это не приведет к достижению соглашения, необходимо прибегнуть к другим мирным средствам, предусмотренным в статье 33 Устава Организации Объединенных Наций, и в частности к международному арбитражу и судебному разбирательству" 135/.

135/ Asian-African Legal Consultative Committee, Report of the fourteenth Session held at New Delhi (10-18 January 1973) (New Delhi), pp. 7-14; воспроизводится в Ежегоднике ... 1974, том II (часть вторая), стр. 133, документ A/CM.4/274, пункт 367.

82. Институт международного права впервые принял решение изучить вопрос о праве международных рек в 1910 году и принял резолюцию, посвященную "международным положениям в отношении использования международных водотоков" на своем заседании в 1911 году 136/. В 1956 году Институт вновь занялся проблемой международных водотоков, назначив комиссию для разработки темы использования неморских международных вод (помимо целей судоходства), Докладчиком по которой был назначен г-н Юрай Андрасси. На своей сессии 1961 года Институт принял резолюцию по этой теме на основе проекта, подготовленного Докладчиком. Для настоящего исследования представляют интерес следующие положения этой резолюции:

Статья 3. Если государства расходятся во мнениях относительно объема своих прав на использование, урегулирование осуществляется на основе справедливости и с особым учетом потребностей каждого из этих государств, а также других обстоятельств, относящихся к делу.

Статья 4. Никакое государство не может осуществлять работы или виды использования вод водотока или гидрологического бассейна, которые серьезно затрагивают возможности использования этих вод другими государствами, за исключением тех случаев, когда такое государство гарантирует другим государствам пользование выгодами, на которые они имеют право согласно статье 3, а также надлежащую компенсацию за любые убытки или ущерб.

Статья 5. Работы или виды использования, о которых говорится в предыдущей статье, могут осуществляться лишь после предварительного уведомления заинтересованных государств.

Статья 6. В случае, если выдвинуто возражение, государства вступают в переговоры в целях достижения соглашения в разумные сроки.

В этих целях желательно, чтобы государства, являющиеся сторонами в споре, обращались к услугам технических экспертов и, при соответствующих обстоятельствах, к помощи комиссий и соответствующих учреждений в целях выработки решений, в максимальной степени выгодных для всех заинтересованных сторон.

Статья 7. В ходе переговоров каждое государство должно, в соответствии с принципом добросовестности, воздерживаться от осуществления работ или видов использования, которые являются предметом спора, и от принятия любых других мер, которые могут обострить спор или затруднить достижение соглашения.

Статья 8. Если заинтересованные государства не могут достичь соглашения в разумные сроки, рекомендуется, чтобы они передали вопрос о том, противоречит ли рассматриваемый проект вышеупомянутым нормам, на рассмотрение судебного или арбитражного органа.

136/ Annuaire de l'Institut de droit international, Madrid session, April 1911 (Paris, 1911), vol. 24, pp. 365-367. The text of the resolution is reprinted in Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 200, document A/5409, para. 1072.

Если государство, возражающее против осуществления планируемых работ или видов использования, отказывается передать вопрос на рассмотрение судебного или арбитражного органа, другое государство вольно приступить, под свою ответственность, к осуществлению проекта, продолжая при этом нести обязательства, вытекающие из положений статей 2-4 137/.

Статья 9. Государствам, заинтересованным в использовании конкретных гидрологических бассейнов, рекомендуется изучить вопрос о целесообразности создания совместных органов по разработке планов использования бассейнов, призванных способствовать их освоению, а также предотвращать и разрешать возможные споры" 138/.

83. Межамериканская ассоциация юристов на своей десятой конференции в 1957 году единогласно приняла резолюцию об использовании международных рек. В резолюции после изложения общей нормы о том, что государства имеют право на использование вод системы международного водотока "в той мере, в которой такое использование не наносит ущерба аналогичному праву государств, которые осуществляют юрисдикцию над другими частями данной системы", сформулирована, в частности, норма, касающаяся предварительного согласия на осуществление новых, потенциально вредных видов использования:

"3. Государства, осуществляющие юрисдикцию над частью системы международных вод, должны воздерживаться от внесения изменений в существующий режим, которые могут негативно отразиться на выгодах использования этих вод одним или более государствами, осуществляющими юрисдикцию над частью системы, за исключением тех случаев, когда это делается в соответствии с i) соглашением, заключенным с государством или государствами, которых это затрагивает, или ii) решением международного судебного органа или арбитражной комиссии; ..." 139/.

137/ Статьи 2 и 3 касаются права каждого государства на использование вод, протекающих по его территории, ограничения этого права правом на использование этих вод "другими государствами, заинтересованными в использовании того же водотока или гидрологического бассейна" [статья 2 (2)], а также урегулирования на основе справедливости любых разногласий относительно объема права на использование.

138/ Annuaire de l'Institut de droit international, Salzburq session, September 1911 (Basel, 1961), vol. 49, tome II, pp. 381-384. Текст резолюции воспроизводится в Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 202, document A/5409, para. 1076

139/ Inter-American Bar Association, Proceedings of the Tenth Conference held at Buenos Aires from 14 to 21 November 1957, vol. 1, pp. 246-248 (Buenos Aires, 1958); reprinted in Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 208, document A/5409, para. 1092.

84. Ассоциация международного права (АМП) на своей конференции в Дубровнике в 1956 году утвердила свод принципов "в качестве прочной основы для дальнейшей работы над развитием норм международного права в отношении международных рек" 140/. Один из этих принципов касается проведения консультаций относительно новых проектов:

"VI. Государство, намеревающееся осуществить новые проекты (строительство, отвод вод и т.д.) или изменить существующую систему водопользования, что может отразиться на использовании вод другим государством, должно сначала провести консультации с этим государством. Если такие консультации не приведут к достижению соглашения, заинтересованные государства должны обратиться к помощи технической комиссии, а если и это не приведет к достижению соглашения, передать дело на арбитражное разбирательство" 141/.

Важной вехой в работе АМП над разработкой права международных водотоков 142/ стало принятие в 1966 году "Хельсинкских правил использования вод международных рек" 143/. В главе 6 этих правил, которая озаглавлена "Процедуры предупреждения и урегулирования споров", АМП внесла ряд рекомендаций, представляющих интерес для настоящего исследования:

"Статья XXIX"

1. В целях предупреждения возникновения споров между государствами бассейна в отношении их законных прав или других интересов рекомендуется, чтобы каждое государство бассейна предоставляло другим государствам бассейна надлежащую реально доступную информацию о водах бассейна, находящихся на его территории, и их использовании, а также о деятельности, связанной с этими водами.

2. Государство, независимо от его расположения в бассейне, должно, в частности, направить любому другому государству бассейна, интересы которого могут быть существенно затронуты, уведомление о любом предполагаемом строительстве или установке, которые могли бы изменить режим бассейна таким образом, что это могло бы привести к спору ... Это уведомление должно включать такие основные факты, которые позволили бы получателю определить возможное влияние предполагаемого изменения.

140/ The International Law Association, Report of the Forty-Seventh Conference, Dubrovnik, 1956 (Aberystwyth, Cambrian News, 1957), pp. 244-248; reprinted in Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 203, document A/5409, para. 1080.

141/ Ibid.

142/ С историей работы АМП над этой темой можно познакомиться в Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), pp. 202 et seq., and 357, document A/5409, paras. 1077 et seq., and document A/CN.4/274, para. 404.

143/ Хельсинкские правила, см. сноску 58, выше.

3. Государство, посылающее уведомление, о котором говорится в пункте 2 настоящей статьи, должно предоставить получателю уведомления время, достаточное для оценки возможных последствий предполагаемого строительства или установки и изложения своего мнения по этому вопросу государству, пославшему это уведомление.

4. Если государство не послало уведомления, о котором говорится в пункте 2 настоящей статьи, изменение этим государством режима бассейна не будет учитываться с точки зрения первенства по времени начала использования, нормально устанавливаемого в случае определения того, что является разумным и справедливым участием в использовании вод бассейна" 144/.

Что касается вопроса о том, составляют ли эти положения юридическое обязательство, было высказано следующее замечание:

"Использование в этих статьях термина "рекомендуется" не должно неправильно толковаться как не предполагающее юридического обязательства; данный термин является лишь соответствующим выражением процедурного обязательства. На деле "рекомендации", содержащиеся в [этих] статьях, ... представляют собой не что иное, как обычную и укоренившуюся практику поведения всех государств в спорах такого рода ... Почти повсеместное существование [международных соглашений, содержащих аналогичные положения,] служит весьма надежной основой для нашего предположения о том, что здесь мы имеем дело со сформировавшимся обычаем обязательного характера 145/".

Как бы то ни было, позднее АМП приняла статьи, которые четко предусматривают обязательство о предварительном уведомлении. На своей конференции 1980 года, состоявшейся в Белграде, Ассоциация приняла девять статей о "регулировании стока международного водотока", которые включали в себя следующие положения:

"Статья 7

1. Каждое государство бассейна обязано давать уведомление, предоставлять информацию и следовать процедуре, установленной в статье XXIX Хельсинкских правил.

...

Статья 8

В случае возражений против предлагаемого регулирования вод заинтересованные государства прилагают все усилия с целью достижения соглашения. В том случае, если они не смогут достичь соглашения в разумный период времени, государства изыскивают решение в соответствии с главой 6 Хельсинкских правил" 146/.

144/ Хельсинкские правила, см. сноску 58, выше.

145/ Kütz, "Further Water Disputes between India and Pakistan", 18 Int'l & Comp. L.Q. International and Comparative law Quarterly, p. 734 (1969).

146/ ILA, Report of the Fifty-ninth Conference ..., pp. 367-369. Текст воспроизводится в третьем докладе С. Швелеба, сноска 8, выше, пункт 128.

И наконец, в 1982 году Ассоциация приняла свод правил, касающихся загрязнения вод в международном водосборном бассейне 147/; статьи 5 и 6 этих правил, имеющие отношение к настоящему исследованию, гласят:

"Статья 5

Государства бассейна должны:

а) регулярно предоставлять другим заинтересованным государствам все относящиеся к делу и в разумной степени доступные данные – как качественного, так и количественного характера – о загрязнении вод бассейна, его причинах, его характере, связанном с ним ущербе и методах его предотвращения;

б) своевременно уведомлять другие заинтересованные государства о любых работах, которые они планируют вести на своей собственной территории, если такие работы могут повлечь за собой серьезную угрозу загрязнения вод или повышения уровня такого загрязнения в пределах территории этих других государств; и

с) безотлагательно информировать государства, которые могут быть затронуты, о любом резком изменении обстоятельств, которые могут вызвать загрязнение вод или повышение уровня такого загрязнения в пределах территории этих других государств 148/.

Статья 6

Государства бассейна консультируются друг с другом относительно существующих или потенциальных проблем загрязнения вод в водосборном бассейне, с тем чтобы прийти с помощью избранных ими методов к решению, согласующемуся с их правами и обязанностями по международному праву. Однако эти консультации не должны служить причиной для необоснованных отсрочек осуществления планов, которые являются предметом консультаций" 149/.

85. В 1968 году Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций назначил группу экспертов с целью оказания государствам-членам помощи в эффективном решении проблем, связанных с освоением и рациональным использованием международных водных ресурсов 150/. Рекомендации и заключения этой группы излагаются в докладе Группы экспертов по правовым и организационным аспектам освоения международных водных

147/ ILA, Report of the Sixtieth Conference held at Montreal, August 29th, 1982, to September 4th, 1982 (Canada, 1983), p. 535.

148/ Ibid., p. 540.

149/ Ibid., p. 541.

150/ Группа экспертов была назначена в соответствии с резолюцией 1033 (XXXVII) Экономического и Социального Совета от 14 августа 1964 года.

ресурсов 151/, содержащем много полезной информации о правовых, организационных и программных аспектах освоения международных водотоков. В этом докладе указывается, что, хотя относительно незначительные изменения в использовании водотоков могут осуществляться заинтересованными государствами на специальной основе, более крупные проекты лучше всего претворять в жизнь с помощью совместных механизмов того или иного вида:

"Первоначальные решения в отношении проектов и программ освоения международных водных ресурсов, может быть, как представляется, требуют лишь координации и проведения консультаций; однако, как только дело касается осуществления крупных мероприятий, то становится желательным, если не обязательным, создание дополнительных правовых и организационных механизмов для содействия реальному сотрудничеству" 152/.

Примененный в докладе подход к новым видам использования заключается, главным образом, в том, чтобы предусмотреть процедуры, с помощью которых можно было бы предвидеть потенциальные проблемы и заниматься их решением на техническом уровне, чтобы избежать ненужной политизации. В докладе сказано:

"Упор делается на механизмы, способствующие выработке на техническом уровне своевременного решения в целях достижения поставленной цели не допустить того, чтобы различия переросли в широкие споры между двумя или более участниками какого-либо соглашения по международному бассейну или проекту или между этими государствами и третьими государствами. ... Успешное разрешение спора или его урегулирование на начальной стадии позволяет избежать остановки работ, возникновения напряженности в отношениях и, что самое главное, ужесточения позиции стран, которое неминуемо происходит, когда различия перерастают в широкомасштабный спор" 153/.

В докладе неоднократно подчеркивается важность определения позиций на основе исчерпывающих фактических данных, а также инженерных и управленческих соображений, то есть процесса, который был бы невозможным без предварительного уведомления о планируемых проектах:

"Опыт свидетельствует, что позиция того или иного правительства нередко обусловлена искренним, но в некоторой степени надуманным опасением, то есть боязнью того, что, вероятно, может случиться, если будет осуществляться определенный комплекс мероприятий. Что касается водных ресурсов международной системы, то, как правило, полезно, чтобы все заинтересованные стороны четко установили степень обоснованности такой боязни. Этого можно добиться только

151/ Management of International Water Resources: Institutional and Legal Aspects, supra, note 56.

152/ Ibid., at p. 18.

153/ Ibid., at p. 144, para. 454.

при условии сбора всех объективных данных, на основе которых все стороны должны строить свои выводы. Сбор всех относящихся к делу данных и их распространение среди всех заинтересованных сторон могут либо развеять опасения, либо показать, что опасения являются вполне обоснованными. Всестороннее изучение проблемы на основе всей информации может способствовать тому, что та или иная сторона выработает основу или внесет предложение относительно какого-либо решения, благодаря которому разногласия будут устранены" 154/.

86. И наконец, Межправительственная рабочая группа экспертов по природным ресурсам, принадлежащим двум или нескольким государствам, созданная Советом управляющих ЮНЕП 155/, приняла в 1978 году заключительный доклад, который содержит "Проект принципов поведения в области окружающей среды для руководства государств в вопросах сохранения и гармоничного использования природных ресурсов, принадлежащих двум или нескольким государствам" 156/. Этот проект принципов был впоследствии принят Советом управляющих, который передал его Генеральной Ассамблее для утверждения 157/. Затем он был передан Генеральным секретарем государствам-членам для представления по нему замечаний, обсужден во Втором комитете и, наконец, нашел отражение в резолюции 34/186 Генеральной Ассамблеи, принятой без голосования 18 декабря 1979 года. В этой резолюции говорится, что Генеральная Ассамблея "принимает к сведению" доклад Рабочей группы и проект принципов и

"просит все государства использовать эти принципы в качестве директив и рекомендаций при разработке двусторонних или многосторонних конвенций по вопросу о природных ресурсах, принадлежащих двум или нескольким государствам, на основе принципа доброй воли и в духе добрососедства ...".

Хотя данный проект принципов не содержит определения термина "природные ресурсы, принадлежащие двум или нескольким государствам" 158/, международные водотоки, как представляется, охватываются этим понятием. Непосредственное отношение к целям настоящего исследования имеют, в особенности, Принципы 6 и 7, которые гласят:

154/ Ibid., at p. 145, para. 458.

155/ UNEP Governing Council decision No. 44 (III). Рабочая группа была создана в соответствии с резолюцией 3129 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1973 года. В период между 1976 и 1978 годами состоялось пять сессий Рабочей группы.

156/ UNEP/IG.12/2 в качестве приложения к документу UNEP/GC.16/17. Решения Совета управляющих и доклад Рабочей группы 1978 года воспроизводятся в *International Legal Materials*, vol. 17, pp. 1091-1099 (1978). Краткую историю разработки этого проекта принципов и принятых Генеральной Ассамблеей мер см. в Записке, представленной г-ном Константином А. Ставрополусом, в Ежегодник ... 1983, том II (часть первая), стр. 245, документ A/CN.4/L.353.

157/ Решение 6/14 Совета управляющих, принятое 19 мая 1978 года.

158/ В связи с нехваткой времени Рабочая группа не смогла разработать определение "природных ресурсов, принадлежащих двум или нескольким государствам". UNEP/IG.12/2, пункт 16 в качестве приложения к UNEP/GC.6/17.

"Принцип 6

1. Каждому государству, разделяющему какой-либо вид природных ресурсов с одним или более государствами, необходимо:

а) заранее уведомлять другое государство или государства, разделяющие данный вид природного ресурса, о соответствующих деталях планов, предусматривающих начало или изменение в охране или использовании такого ресурса, что, как можно разумно полагать, окажет значительное [159/] воздействие на окружающую среду на территории такого другого государства или государств; и

б) по просьбе такого другого государства или государств начать консультации в отношении вышеупомянутых планов; и

с) предоставлять в связи с такой просьбой другого государства или государств соответствующую конкретную дополнительную информацию, касающуюся этих планов; и

д) при отсутствии предварительного уведомления, которое предусматривается в вышеизложенном пункте а, в случае запроса начать консультации в отношении таких планов с другим государством или государствами.

2. В случаях, когда передача соответствующей информации не допускается национальным законодательством или международными конвенциями, государству или государствам, воздерживающимся от предоставления такой информации, надлежит сотрудничать, в частности на основе принципа доброй воли и в духе добрососедства с другим заинтересованным государством или государствами, с целью нахождения удовлетворительного решения.

Принцип 7

Обмен информацией, уведомления, консультации и другие формы сотрудничества в отношении разделяемых природных ресурсов осуществляются на основе принципа доброй воли и в духе добрососедства и таким путем, чтобы избежать каких-либо необоснованных задержек как в формах сотрудничества, так и в осуществлении проектов развития и сохранения" 160/.

159/ Проект принципов начинается со следующего определения выражения "значительно":

"ОПРЕДЕЛЕНИЕ

"В данном тексте выражение "значительно" относится к любому существенному воздействию на разделяемый природный ресурс и исключает незначительные воздействия".

UNEP/IG.12/2 в качестве приложения к документу UNEP/GC.16/17.

160/ Ibid.

5. Предлагаемые статьи

87. Специальный докладчик считает, что вышеприведенные обоснования, среди прочих 161/, служат веским аргументом в поддержку включения в проект статей Комиссии по праву несудоходных видов использования международных водотоков серии статей, касающихся уведомления и консультаций в отношении предполагаемых новых видов использования международного водотока. Кроме того, во многих из этих обоснований отражено признание необходимости в четко разработанной серии процедур, которые позволили бы заинтересованным государствам продолжать или обеспечить справедливое распределение видов использования водотока и связанных с этим выгод в рамках всей системы, не допуская при этом обострения споров. Таким образом, эти обоснования включают положения, касающихся переговоров и, если в этом возникнет необходимость, урегулирования споров при посредничестве третьей стороны в качестве необходимого дополнения к первоначальным требованиям относительно уведомления, обмена информации и проведения консультаций.

88. Проекты статей, которые будут предложены в настоящем разделе доклада, основаны на подходе, принятом в этих обоснованиях, которые требуют уведомления в отношении планируемых проектов, а также того, чтобы заинтересованные государства пытались устранять любые расхождения во мнениях относительно последствий планируемого проекта прежде всего с помощью консультаций и, если они окажутся безуспешными, с помощью переговоров. Если сторонам не удастся должным образом урегулировать свои разногласия путем переговоров, то, согласно требованиям, изложенным в статьях, они должны обратиться за помощью к третьей стороне. Этот способ урегулирования споров, которому будет посвящен один из следующих докладов, сам по себе может быть поэтапным процессом и включать, например, использование на первом этапе примирительной процедуры и использование в качестве крайнего средства арбитража, решения которого имеют обязательный характер.

89. Хотя Специальный докладчик в силу этих причин хотел бы рекомендовать поэтапный процесс урегулирования любых споров в отношении новых видов использования - поскольку существует большая вероятность, что такой процесс приведет к заключению соглашений между заинтересованными государствами, - он тем не менее хотел бы подчеркнуть, что нельзя допускать, чтобы этот процесс необоснованно задерживал осуществление планов в отношении новых видов использования водотоков. В самом

161/ Как было отмечено выше, настоящий обзор подготовлен исключительно в иллюстративных целях и не претендует на роль исчерпывающего исследования. В настоящем обзоре не упоминаются подготовленные отдельными экспертами исследования по вопросу об обязанности уведомления и проведения консультаций в отношении предполагаемых новых видов использования. См., например, третий доклад С. Швобеля, сноска 8, выше; Bourne, Notice, and Bourne, Consultation and Negotiation, *supra*, note 103; F. Kirgis, *supra*, Legal Aspects of the Use of Systems of International Waters, U.S. Senate document No. 118, 85th Congress, 2d Session, pp. 90-91 (1958), Griffin, "The Use of Waters of International Drainage Basins under Customary International Law", American Journal of International Law, vol. 50 (1959), p. 50, at pp. 79-80; H. Smith, *supra*, note 8, at pp. 151-152; and G. Glos, International Rivers: A Policy-Oriented Perspective, p. 144 (1961).

деле, одной из самых сложных проблем, стоящих перед Комиссией, является обеспечение сбалансированного решения двойной задачи: достижение соглашения в отношении новых видов использования и недопущение необоснованной задержки работ.

90. Исходя из этих соображений Специальный докладчик представляет вниманию Комиссии следующий проект статей.

Статья 11

Уведомление, касающееся предполагаемых видов использования

Если государство намеревается осуществить новый вид использования международного водотока, который может причинить ощутимый ущерб другим государствам, оно своевременно уведомляет об этом эти государства. Такое уведомление сопровождается представлением имеющихся технических данных и информации, которых достаточно, чтобы позволить другим государствам определить и оценить возможность ущерба, которым чреват предполагаемый новый вид использования.

Комментарии

- 1) Ни в этой, ни в последующих статьях не используются слова "водотока" или "системы" для определения термина "государство". В самом деле, в таком определении, может быть, и нет необходимости, поскольку из вступительной статьи 162/ четко следует, что все проекты статей применяются лишь к отношениям между государствами, в пределах территории которых находится часть или компонент системы международного водотока. Разумеется, такое определение можно будет добавить на последующем этапе, если принятая Комиссией структура вступительных статей того потребует.
- 2) Термин "намеревается" должен означать, что новый вид использования пока еще находится на первых этапах планирования и не был ни санкционирован, ни разрешен.
- 3) Термин "новый вид использования" охватывает расширение или изменение существующего вида использования, а также новые проекты, программы и т.д. Одним словом, согласно этой статье необходимо уведомление о любом планируемом изменении режима водотока, который может вызвать негативные последствия для другого государства.
- 4) Комиссия может счесть целесообразным в соответствующее время определить в одной из статей такие термины, как "новый вид использования" и "предполагаемый новый вид использования".

162/ См., например, статью 2, принятую Комиссией в предварительном порядке в 1980 году (пункт 2, выше), или статью 3, предложенную предыдущим Специальным докладчиком (сноска 3, выше).

- 5) Хотя, строго говоря, государство не несет никакого юридического ущерба, если его не лишают его справедливой доли, в статью включены слова "ощутимый ущерб", с тем чтобы облегчить общее определение того, будет ли ущерб, связанный с новым видом использования, противоправным (поскольку новый вид использования приведет к превышению справедливой доли уведомляющего государства), или же государства, которым может быть нанесен этот ущерб, должны смириться с этим (поскольку новый вид использования не приведет к превышению размера справедливой доли уведомляющего государства).
- 6) Государство, намеревающееся осуществлять новый вид использования, должно выяснить "может [ли он] причинить ощутимый ущерб другим государствам", основываясь на объективных научно-технических данных.
- 7) Термин "своевременно" предполагает, что уведомление должно быть представлено на ранних этапах планирования, с тем чтобы можно было провести консультации и переговоры, если таковые потребуются.
- 8) Ссылка на "имеющиеся" технические данные и информацию предполагает, что уведомляемому государству, как правило, нет необходимости проводить дополнительные исследования по требованию государства, которое может пострадать; оно должно лишь представить такие относящиеся к делу данные и информацию о предполагаемом виде использования, которые уже были получены и являются легкодоступными. (В одной из последующих статей пойдет речь об информации, которая не должна предоставляться в силу интересов национальной безопасности.) Если уведомляемое государство желает получить информацию, которой еще нет, но которую может собрать лишь уведомляющее государство, было бы в целом целесообразно, чтобы уведомляемое государство предложило уведомляемому государству оплатить расходы по сбору запрашиваемой информации.

Статья 12

Сроки представления ответа на уведомление

1. [Вариант А] Государство, направляющее согласно статье 11 уведомление о предполагаемом новом виде использования, предоставляет уведомляемым государствам разумный период времени для изучения и оценки возможности ущерба, которым чреват предполагаемый вид использования, и представления своих заключений уведомляемому государству.

[Вариант В] Если не оговорено иное, государство, направляющее согласно статье 11 уведомление о предполагаемом новом виде использования, предоставляет уведомляемым государствам разумный период времени – не менее шести месяцев – для изучения и оценки возможности ущерба, которым чреват предполагаемый вид использования, и представления своих заключений уведомляемому государству.

2. В течение периода, указанного в пункте 1 настоящей статьи, уведомляющее государство сотрудничает с уведомляемыми государствами, предоставляя им, по их просьбе, любые дополнительные данные и информацию, которые имеются в наличии и необходимы для получения точной оценки, и не начинает – и не разрешает начинать – осуществление планируемого нового вида использования без согласия уведомляемых государств.

3. Если уведомляющее государство и уведомляемые государства не приходят к согласию относительно того, что в данных обстоятельствах является разумным периодом времени для изучения и оценки, они начинают добросовестные переговоры с целью прийти к согласию по вопросу о таком периоде, учитывая при этом все соответствующие факторы, включая настоятельную необходимость осуществления нового вида использования и трудности с оценкой его потенциальных последствий. Процесс изучения и оценки уведомляемым государством идет параллельно переговорам, предусмотренным в настоящем пункте, и такие переговоры не должны необоснованно задерживать начало осуществления предполагаемого вида использования или достижение согласованного решения согласно пункту 3 статьи 13.

Комментарии

1) Определение периода времени, в течение которого уведомляемое государство должно представить ответ, является нелегкой задачей. Этот период должен обеспечить справедливый баланс интересов уведомляющего и уведомляемого государств в широком диапазоне ситуаций. В силу этого соображения такой период не следует устанавливать единым для всех случаев. При этом все же, может быть, целесообразно дать государствам дополнительное руководство, установив минимальный период – например, в шесть месяцев, – в течение которого должны быть сделаны выводы и направлен ответ 163/. Второй вариант формулировки пункта 1, вариант В, представляется на рассмотрение Комиссии с учетом именно этого соображения.

2) С другой стороны, понятие "разумный период времени", использованное в варианте А пункта 1, может быть, является более предпочтительным, поскольку фиксированный период может быть в одних случаях неразумно долгим, а в других – неразумно коротким. Фиксированный период, который в каком-то конкретном случае является неразумно долгим, может ослабить желание уведомляющего государства направить уведомление. И наоборот, четко установленный, единый период, который является неразумно коротким, в каком-то конкретном случае может тем не менее породить столь сильные сомнения относительно его разумности, что государствам, которым может быть нанесен ущерб, очень трудно преодолеть их. Это является проблемой, которая заслуживает всестороннего внимания со стороны Комиссии.

163/ См. статью 8 (4), изложенную в третьем докладе С. Швобеля, сноска 8, выше, стр. 138, пункт 156. В этом пункте предусматривается, в частности, что:

"4. Предлагающее государство ... должно предоставлять другому государству системы срок не менее шести месяцев, если не условлено иное, для изучения и оценки возможного ущерба, причиняемого проектом или программой, и представления своих заключений предлагающему государству".

3) Обязательство вести переговоры, изложенное в пункте 3, аналогично по формулировке такому же обязательству в отношении определения разумных или справедливых долей 164/. В обоих случаях данный процесс предусматривает взвешенный учет соответствующих соображений. Кроме того, поскольку чрезмерно короткий период может привести к началу осуществления такого вида использования, который нарушает справедливое распределение, возможность провести успешные исследование и оценку тесно зависит как от обязанности нанесения ущерба, так и от принципа справедливого использования.

4) Обоснование обязательства вести переговоры уже неоднократно представлялось Комиссии, в частности, в связи со статьей 8, содержащейся во втором докладе предыдущего Специального докладчика и переданной Редакционному комитету в 1984 году; и в связи со статьей 8, изложенной в третьем докладе г-на Швебеля 165/. Некоторые из рассматриваемых в настоящем докладе обоснований обязательств сотрудничать и представлять уведомления о предполагаемых видах использования также подтверждают обязанность вести переговоры. Это особенно верно

164/ См. статью 8 (2), представленную Редакционному комитету в 1984 году. В этом пункте предусматривается следующее:

"2. При определении в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи вопроса о том, является ли вид использования разумным или справедливым, соответствующие государства системы должны проводить переговоры в духе доброй воли и добрососедства в целях решения нерешенных проблем.

Если соответствующие государства системы не способны достичь соглашения путем переговоров в рамках разумного периода времени, они должны прибегнуть к процедурам мирного решения споров, предусмотренным в главе V настоящей Конвенции".

См. Й. Эвенсен, второй доклад, сноска 3, выше.

165/ См., в основном, третий доклад С. Швебеля, сноска 8, выше, стр. 123-148, пункты 118-186. См. также С. Швель, второй доклад о праве несудоходных видов использования международных водных путей, Ежегодник ... 1980, том II (часть первая), стр. 193 и последующ., документ A/CN.4/332 and Add.1, пункт 73 и последующ., где обсуждаются дела, связанные с континентальным шельфом Северного моря, правах на рыболовство и озером Лану.

в контексте дел, касающихся континентального шельфа Северного моря 166/, и арбитражного разбирательства по делу об озере Лану 167/. В последнем деле трибунал постановил, что в соответствии с общим международным правом соглашение с государствами, которым может быть причинен ущерб, не является предварительным условием для начала осуществления нового вида использования. Он далее отметил:

"... международная практика отдает предпочтение менее радикальным решениям, ограничиваясь требованием к государствам, выработать условия соглашения путем проведения предварительных переговоров, не обуславливая осуществление ими своей компетенции заключением этого соглашения" 168/.

Трибунал подчеркнул действительность обязательства вести добросовестные переговоры и пояснил, что его выполнения можно требовать в случаях, например, необоснованного разрыва переговоров, чрезмерных задержек и "систематического отказа от рассмотрения предложений или учета интересов противоположной стороны, и в более общем плане, в случае нарушения норм добросовестного поведения" 169/.

5) Аспект добросовестности обязанности вести переговоры был также подчеркнут Международным Судом в делах, касающихся континентального шельфа Северного моря. Решение Суда по этим делам содержит поучительные уроки в области права водотоков, поскольку требует, чтобы стороны руководствовались в своих переговорах справедливыми принципами. В следующих абзацах, которые, как считает Специальный докладчик, также применимы в отношении водотоков 170/, Суд затронул обязательство сторон вести переговоры с целью достижения справедливого распределения природных ресурсов, служивших предметом спора:

166/ Сноска 79, выше. См., в особенности, отрывок, цитируемый в тексте сноски 81, выше.

167/ См. сноску 75, выше. См., в особенности, отрывки, цитируемые в тексте сносок 77 и 78.

168/ Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 197, document A/5409, para. 1065.

169/ Ibid. См. весь отрывок, цитируемый в настоящем докладе в сноске 77, выше.

170/ Постановления Суда в отношении обязанности вести переговоры особо применимы, по мнению Специального докладчика, к обязанности вести переговоры с целью достижения справедливого распределения (см. ст. 8 (2), представленную Редакционному комитету в 1984 году), обязанности, изложенной в пункте 3 настоящей статьи, и обязанности, изложенной в статье 13 (3), ниже.

"... Стороны обязаны вступить в переговоры, имея целью достичь соглашение, а не просто осуществить формальный процесс переговоров, в качестве некоего предварительного условия для автоматического применения того или иного метода делимитации без заключения соглашения; они поэтому обязаны вести себя таким образом, чтобы переговоры были успешными, чего нельзя будет добиться, если какая-либо из сторон будет настаивать на своей позиции, не намереваясь как-либо ее изменить;

... Что ... касается [этой] нормы, Суд напоминает, ... что обязанность вести переговоры представляет собой всего лишь особый случай применения принципа, который лежит в основе всей системы международных отношений и, кроме того, закреплен в статье 33 Устава Организации Объединенных Наций в качестве одного из методов мирного разрешения международных споров.

... Определяя содержание обязанности вести переговоры, Постоянная Палата (Международного Правосудия) в своем консультативном заключении по делу о железнодорожном сообщении между Литвой и Польшей отметил, что эта обязанность предполагает "не только вступление в переговоры, но и ведение их, насколько это возможно, с целью заключения соглашений", даже если обязанность вести переговоры и не означает обязанности прийти к соглашению (P.C.I.J., Series A/B, No. 42, 1931, at p. 116)" 171/.

6) В деле о правах на рыболовство Суд также подчеркнул, что стороны должны вести переговоры о разделе природного ресурса, который используют обе стороны. Прежде всего Суд отметил, что "необходимо должным образом признать права обеих сторон, в частности права Соединенного Королевства осуществлять рыбную ловлю в водах, являющихся предметом спора, и преференционные права [прибрежного государства] Исландии" 172/. Заявив, что "оба государства обязаны полностью учитывать права друг друга", и сославшись, в частности, на принцип "справедливого использования" 173/ ресурсов, являвшихся предметом спора, Суд далее пояснил, что

171/ North Sea Continental Shelf cases, supra, note 79 at pp. 48-49, paras. 85-87. Суд далее рекомендовал сторонам в данных делах вступить в новые переговоры, потому что те, которые имели место, не отвечали условиям, изложенным в цитируемом отрывке.

172/ Fisheries Jurisdiction case, supra, note 83, at p. 32, para. 71. Используя выражения, которые в определенной степени можно было бы по аналогии применить к правам государств, использующих одни и те же международные водотоки, Суд продолжал:

"Никакое право не является абсолютным: преференционные права прибрежного государства ограничены степенью особой зависимости данного государства от рыбной ловли и его обязанностью учитывать права других государств и необходимость сохранения ресурсов; признанные права других государств, осуществляющих рыбный промысел, в свою очередь ограничены особой зависимостью прибрежного государства от рыбной ловли и своей собственной обязанностью учитывать права других государств, включая прибрежное государство, и необходимость сохранения ресурсов".

173/ Ibid., para. 72.

"... понятие преференционных прав подразумевает, что для определения или установления пределов этих прав необходимы переговоры. ... Таким образом, обязанность вести переговоры вытекает из самой природы соответствующих прав сторон; поэтому предложить им вести переговоры является в данном случае надлежащим осуществлением судебной функции" 174/.

7) Специальный докладчик считает, что процесс, имевший место в обоих этих случаях – а именно, обеспечение справедливого распределения или удовлетворительного результата благодаря добросовестным переговорам, – в значительной степени аналогичен процессу, имеющему место в случае водотоков. Кроме того, прямой аргумент в пользу обязанности вести добросовестные переговоры в отношении новых видов использования водотоков представляет собой арбитражное решение в разбирательстве по делу об озере Лану 175/, а также ряд международных документов 176/. Поэтому свод проектов статей, изложенных в настоящем докладе – в частности статьи 12 и 13, – требует, чтобы в случае возникновения спора по рассматриваемому вопросу стороны добросовестно вели переговоры с целью достижения удовлетворительного или, в зависимости от характера дела, справедливого результата. В статье 12 эта обязанность применяется в отношении определения периода для представления ответа на уведомление. В статье 13 она применяется в отношении примирения интересов уведомляющего и уведомляемого государств в отношении предполагаемого вида использования.

8) Последнее предложение пункта 3 призвано, насколько это возможно, обеспечить, чтобы гибкие механизмы, предусмотренные в этом пункте в целях определения разумного периода времени для изучения и оценки, сами по себе не отнимали слишком много времени и не создавали необоснованных затруднений другим элементам процесса примирения интересов.

174/ Ibid., p. 33, para. 74.

175/ Сноска 75, выше. См. обсуждение этого решения в предыдущей части комментария, а также выдержки, цитируемые в тексте сносок 77 и 78, выше.

176/ См., например, документы, упоминаемые ранее в настоящем разделе, в частности статьи 3 и 4 Конвенции об использовании водной энергии в интересах нескольких государств, сноска 108, выше, и комментарии к ним.

Статья 13

Ответ на уведомление: консультации и переговоры, касающиеся
предполагаемых видов использования

1. Если государство, получившее в соответствии со статьей 11 уведомление о предполагаемом виде использования, определяет, что такой вид использования причинит или может причинить ему ощутимый ущерб и что это приведет или может привести к лишению уведомляющим государством уведомляемого государства его справедливой доли видов использования и выгод в отношении международного водотока, то уведомляемое государство сообщает об этом уведомляющему государству в течение периода времени, предусмотренного в статье 12.
2. Уведомляющее государство, будучи информированным уведомляемым государством в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, обязано провести консультации с уведомляемым государством с целью подтверждения или корректировки выводов, упомянутых в данном пункте.
3. Если в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи государства не могут удовлетворительным образом скорректировать выводы путем консультаций, они незамедлительно начинают переговоры с целью достижения соглашения о справедливом урегулировании ситуации. Такое урегулирование может включать изменение предполагаемого вида использования для устранения причин ущерба, корректировку других видов использования, применяемых любым из этих государств, и предоставление в денежной или иной форме намеревающимся государствам компенсации, приемлемой для уведомляемого государства.
4. Переговоры, предусмотренные в пункте 3, проводятся на основе того, что каждое государство должно добросовестно и разумным образом учитывать права и интересы другого государства.
5. Если уведомляющее и уведомляемое государства не в состоянии урегулировать какие-либо разногласия в связи с применением настоящей статьи путем консультаций или переговоров, они урегулируют такие разногласия с помощью наиболее быстрых имеющихся процедур мирного урегулирования, которые имеют для них обязательную силу, или при отсутствии таковых, в соответствии с положениями об урегулировании споров настоящих проектов статей.

Комментарии

- 1) Следует отметить, что в соответствии с пунктом 1 уведомляемому государству необходимо сделать два отдельных вывода, с тем чтобы вступили в действие обязательства уведомляющего государства по пункту 2: а) вывод о том, что предполагаемый вид использования причинит или может причинить уведомляемому государству ощутимый ущерб; и б) вывод о том, что такое использование приведет или может привести к лишению уведомляющим государством уведомляемого государства его справедливой доли. Это обусловлено, как было объяснено во втором докладе Специального докладчика 177/, тем, что факт использования водотока одним

177/ См. С. Маккаффри, второй доклад, сноска 2, выше, пункты 179-187.

государством в ущерб интересам другого государства сам по себе не означает, что второе государство понесло явный юридический ущерб.

- 2) Обязанность проводить консультации, предусмотренная в пункте 2, подкрепляется, в частности, обоснованиями, кратко изложенными в настоящем разделе данного доклада 178/.
- 3) Обязанность вести переговоры, изложенная в пункте 3, основана на обоснованиях, проанализированных в настоящем разделе доклада, а также тех, которые изложены в комментариях к статье 12.
- 4) Содержащиеся в пункте 4 требования основаны, главным образом, на принципах, сформулированных Международным Судом в пункте 78 его решения по делу о правах на рыболовство и арбитражном решении по делу об озере Лану 179/. Термин "интересы", используемый в этом пункте, также взят из арбитражного решения по делу об озере Лану, которое, как следует напомнить, содержало требование о том, чтобы учитывались "все интересы, независимо от их характера, которые могут быть затронуты в результате осуществления работ, даже если такие интересы и не равнозначны праву" 180/.
- 5) Выражение "разногласия в связи с применением настоящей статьи", содержащееся в пункте 5, должно охватывать разногласия по таким вопросам, как: а) степень соблюдения положений данной статьи; б) оценка возможности ущерба в связи с предполагаемым новым видом использования, проектом или программой; в) изменения планов уведомляющего государства или существующих видов использования, осуществляемых тем или иным из государств; и д) справедливая доля или участие того или иного из государств.

Статья 14

Последствия невыполнения положений статей 11-13

1. Если государство, намеревающееся осуществить новый вид использования, не направляет другим государствам уведомление об этом, как это требуется согласно статье 11, любое из этих других государств, которое считает, что этот предполагаемый вид использования может причинить им ощутимый ущерб, может сослаться на обязательства первого государства по статье 11. В том случае, если заинтересованные государства не приходят к договоренности о том, может ли предполагаемый новый вид использования причинить ощутимый ущерб другим государствам по смыслу статьи 11, они должны незамедлительно начать переговоры

178/ См. также основные исследования профессоров Бурна и Киргиса, цитируемые в сноске 103, выше, и приводимые ими обоснования.

179/ См., в особенности, выдержки из арбитражного решения, цитируемые в настоящем докладе в сносках 124-126, выше.

180/ Yearbook ... 1974, vol. II (Part Two), p. 198, document A/5409, para. 1068. Эта выдержка цитируется в настоящем докладе и в сноске 124, выше.

в форме, требуемой положениями пунктов 3 и 4 статьи 13, с целью урегулирования своих разногласий. Если заинтересованные государства не в состоянии урегулировать свои разногласия путем переговоров, они урегулируют свои разногласия с помощью наиболее быстрых имеющихся процедур мирного урегулирования, которые имеют для них обязательную силу, или при отсутствии таковых, в соответствии с положениями об урегулировании споров настоящих проектов статей.

2. Если уведомляемое государство не отвечает на уведомление в течение разумного периода времени, как это требуется согласно статье 13, уведомляющее государство, с учетом его обязательств по статье [9], может приступить к предполагаемому виду использования в соответствии с этим уведомлением и другими данными и информацией, направленными уведомляемому государству, при условии, что уведомляющее государство в полной мере соблюдает положения статей 11 и 12.

3. Если государство не направляет уведомление о предполагаемом виде использования, которое требуется согласно статье 11, или каким-либо иным образом не выполняет положения статей 11-13, то оно несет ответственность за любой ущерб, причиненный другим государствам данным новым видом использования, независимо от того, является нанесение такого ущерба нарушением статьи [9] или нет.

Комментарии

1) Цель пункта 1 состоит в том, чтобы предусмотреть ситуацию, в которой государство, намеревающееся осуществить новый вид использования, не направляет уведомление, требуемое в соответствии со статьей 11. Это позволяет другому государству - которое, возможно, косвенным образом и в весьма общей форме узнало о предполагаемом новом виде использования - сослаться на обязательства намеревающегося государства по статье 10 направлять детальную информацию, касающуюся этих планов.

2) Может случиться так, что государство, намеревающееся осуществить новый вид использования, не направило уведомления, считая, что новый вид использования не может причинить ощутимого ущерба другим государствам. В таком случае согласно пункту 1 намеревающееся государство должно будет, по просьбе других заинтересованных государств, предоставить полную информацию, касающуюся этого нового вида использования, или, по крайней мере, незамедлительно начать переговоры с такими другими государствами с целью достижения договоренности о том, может ли в результате предполагаемого нового вида использования возникнуть ощутимый ущерб.

3) Пункт 2 позволит уведомляющему государству приступить к новому виду использования, если уведомляемое государство не прислало ответа в течение разумного периода времени. Однако намеревающееся государство по-прежнему будет нести обязательство не лишать другие государства, использующие данный водоток, их справедливой доли. Иными словами, оно не может причинить им "ощутимый ущерб" в юридическом смысле данного выражения. Последнее обязательство изложено в статье 9, переданной Редакционному комитету в 1984 году. Цифра 9 взята в квадратные скобки, поскольку эта статья еще не принята Комиссией и может впоследствии иметь другой номер.

4) Цель пункта 3 состоит в том, чтобы способствовать выполнению содержащихся в статьях 10-12 требований в отношении уведомления, консультаций и переговоров путем установления ответственности уведомляющего государства за любой ущерб другим государствам в результате этого нового вида использования, даже если такой ущерб будет иным образом допускаться статьей [9] как следствие справедливого использования водотока уведомляющим государством. Это предполагает, несомненно, что формулировка статьи [9] будет изменена, с тем чтобы учесть различие между фактическим "ущербом" и юридическим "ущербом", как это рекомендовано во втором докладе Специального докладчика 181/.

Статья 15

Предполагаемые виды использования, имеющие крайне неотложный характер

1. С учетом пунктов 2 и 3 настоящей статьи государство, направляющее уведомление о предполагаемом виде использования в соответствии со статьей 11, может, несмотря на утвердительные выводы уведомляемого государства в соответствии с пунктом 1 статьи 13, приступить к предполагаемому виду использования, если уведомляющее государство добросовестно определяет, что данный предполагаемый вид использования имеет крайне неотложный характер по соображениям общественного здравоохранения, безопасности или по аналогичным соображениям, и при условии, что уведомляющее государство делает официальное заявление уведомляемому государству о неотложном характере данного предполагаемого вида использования и о своем намерении приступить к такому виду использования.
2. Право уведомляющего государства приступить к предполагаемому новому виду использования крайне неотложного характера, в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, осуществляется с учетом обязательства этого государства полностью соблюдать требования статьи 11 и вступить в консультации и переговоры с уведомляемым государством, согласно статье 13, одновременно с осуществлением своих планов.
3. Уведомляющее государство несет ответственность за любой ощутимый ущерб, причиненный уведомляемому государству в результате начала предполагаемого вида использования в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, за исключением такого вида использования, который может допускаться по статье [9].

Комментарии

1) Основная цель этой статьи состоит в том, чтобы позволить уведомляемому государству осуществлять новый вид использования в некоторых чрезвычайных ситуациях, связанных с возникновением непредвиденных обстоятельств в данном государстве. Так, уведомляемому государству может быть совершенно необходимо немедленно начать осуществление разработанных защитных мер с целью избежать катастрофических последствий. Необходимость такого рода положения признается в

181/ См. С. Маккаффри, второй доклад, сноска 2, выше, пункты 179-187.

различных международных документах 182/. Примеры с возникновением угрозы общественному здравоохранению или безопасности приводятся в тексте статьи для того, чтобы подчеркнуть серьезный и исключительный характер обстоятельств, охватываемых в этой статье.

2) Тот факт, что осуществление таких планов крайне необходимо, не освобождает, однако, уведомляющее государство от его обязанностей по статье 11 в отношении предоставления уведомления, информации и данных. Если обстоятельства позволяют, началу осуществления проекта должен также предшествовать разумный период для изучения и оценки, предусмотренный в статье 12. Если характер непредвиденных обстоятельств таков, что, если не приступить к реализации данного проекта немедленно, возникнут серьезные последствия для общественного здравоохранения и безопасности, то процесс изучения и оценки (в соответствии со статьей 12), а также процесс консультаций и уведомления (в соответствии со статьей 13) осуществляются параллельно осуществлению проекта. Необходимость продолжения этих процессов, несмотря на тот факт, что осуществление проекта уже началось, была широко обоснована в одном из предыдущих докладов следующим образом:

"На этапе осуществления могут быть разработаны изменения, позволяющие частично или полностью избежать прогнозируемого ощутимого ущерба; дальнейшее изучение проекта или программы на совместной основе может привести к выводу о том, что ущерб, которого опасалось другое государство системы, в действительности не будет носить ощутимый характер; могут быть проведены переговоры о компенсации за любой ощутимый ущерб. Другие государства системы могут осознать опасность и необходимость принятия срочных мер или же их можно будет в этом убедить, в результате чего в соответствующих обстоятельствах возникнет сотрудничество государств системы 183/".

3) Комиссия может пожелать рассмотреть возможность включения в настоящую статью дополнительного положения, которое требовало бы от уведомляющего государства дать гарантии в отношении предоставления полной компенсации за любой ощутимый ущерб в результате осуществления рассматриваемого проекта 184/. Как представляется, такое требование является справедливым условием того, что в противном случае было бы равноценно праву начинать осуществление нового вида использования после принятия одностороннего решения о том, что он носит безотлагательный характер. То, что пункт 3 возложил бы на уведомляющее государство ответственность за любой ощутимый ущерб, вызванный осуществлением этого права, само по себе может являться недостаточной гарантией с точки зрения других государств, использующих данный водоток.

182/ См., например, art. 29 of the 1922 Convention relating to watercourses and dikes on the Danish-German frontier, League of Nations, Treaty Series, vol. X, p. 217.

183/ С. Швбель, третий доклад, сноска 8, выше, стр. 141-142, пункт 165.

184/ См. пункт 7 статьи 8, предложенный там же, стр. 139, пункт 156.

4) Содержащееся в пункте 1 требование о том, чтобы намеревающееся государство "добросовестно" определяло крайне неотложный характер, сформулировано на основе требования о добросовестности, закрепленного в арбитражном решении по делу об озере Лану 185/, и, по аналогии, требования, изложенного в решении о правах на рыболовство 186/.

5) Как и в пункте 3 статьи 14 под упоминаемой в пункте 3 настоящей статьи "статьей [9]" подразумевается статья 9, которая была направлена Редакционному комитету в 1984 году. Ссылка на эту статью основывается на предположении о том, что ее формулировка будет изменена, с тем чтобы учесть различие между фактическим "ущербом" и юридическим "ущербом", как это рекомендовано во втором докладе Специального докладчика 187/.

185/ См. сноску 121, выше, at, e.g., p. 198, para. 1068.

186/ Fisheries Jurisdiction case, supra, note 83, at para. 78.

187/ См. С. Маккаффи, второй доклад, сноска 2, выше, пункты 179-187. Практически такие же комментарии были сделаны в отношении статьи 14 в комментариях 3 и 4 к этой статье, выше.