

УДК 341.224.3

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ, ПОСВЯЩЕННЫХ НЕСУДОХОДНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ И ОХРАНЕ РЕЧНОГО БАСЕЙНА НИГЕРА

Андрей КУЛЬКО,

кандидат юридических наук, докторант
Института государства и права имени В.М. Корецкого
Национальной академии наук Украины

АННОТАЦИЯ

Автор исследует международные договорные механизмы, регулирующие сотрудничество государств международного речного бассейна Нигера. Проанализировано содержание многосторонних и двусторонних договоров, рассмотрена практика их применения, определены преимущества и недостатки. В выводах автор указывает на важнейшие проблемы договорного регулирования, с которыми сейчас сталкиваются государства бассейна Нигера.

Ключевые слова: международный речной бассейн, Нигер, международный договор, несудоходное использование трансграничных пресных вод, охрана трансграничных пресных вод.

CONTEMPORARY PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL TREATIES DEVOTED TO NON-NAVIGATIONAL USE AND PROTECTION OF NIGER RIVER BASIN

Andrii KULKO,

Candidate of Law Sciences, Doctoral Candidate
of V.M. Koretsky Institute of State and Law
of National Academy of Sciences of Ukraine

SUMMARY

The author explores the international treaty mechanisms governing cooperation between the states of Niger river basin. The content of multilateral and bilateral agreements is considered, the practice of their application is examined, the advantages and shortcomings are determined. In the conclusions the author outlines the problems of treaty regulation that the states of international river basins are facing now.

Key words: international river basin, Niger, international agreement, non-navigational use of transboundary waterbodies, protection of transboundary water bodies.

REZUMAT

Autorul explorează mecanismele tratatelor internaționale care guvernează cooperarea statelor din bazinul hidrografic internațional al Nigerului. Se analizează conținutul tratatelor multilaterale și bilaterale, se ia în considerare practica aplicării acestora, se determină avantajele și dezavantajele. În concluzii, autorul subliniază cele mai importante probleme ale reglementării contractuale, pe care statele din bazinul Nigerului se confruntă acum.

Cuvinte cheie: bazinul hidrografic internațional, Nigier, tratatul internațional, utilizarea ne-navigațională a apelor dulci transfrontaliere, protecția apelor dulci transfrontaliere.

Постановка проблемы, актуальность темы. Государства международного речного бассейна (далее – МРБ) Нигера, одного из основных в Африке, на современном этапе их развития сталкиваются с серьезными вызовами, касающимися состояния водных ресурсов. Поэтому необходимо тщательно проанализировать современные системы международно-правового регулирования отношений государств этого МРБ в сфере их использования и охраны, выявить преимущества и недостатки существующих договорных и институциональных механизмов, сформулировать предложения по их совершенствованию.

Состояние исследования. Различные аспекты соответствующей тематики исследовали К. Брэчет, П. Воутерс, К. Гирлинг, С. де Би, Р. Дессуаси, С. Икекире, Дж. Камбу, Ю. Куденупко, М. Мага, Р. Нихольт, П. Пик, К. Сангбана, М. Тийино. Однако сейчас в связи с процессами развития международно-правового регулирования использования и охраны трансграничных пресноводных объектов бассейна

Нигера и постепенным ухудшением их состояния, назрела необходимость в развитии научных достижений указанных и других авторов.

Целью и задачей статьи является анализ содержания многосторонних и двусторонних договоров, касающихся МРБ Нигера, рассмотрение практики их реализации, определение основных вызовов, с которыми сейчас сталкиваются соответствующие государства.

Изложение основного материала. Бассейну Нигера присущ едва ли не самый развитый в Африке договорной механизм регулирования сотрудничества государств по использованию ресурсов международных рек. В 1963 г. прибрежные государства подписали Конвенцию и Устав о судоходстве и экономическом сотрудничестве государств бассейна реки Нигер, в 1964 г. – Соглашение о Комиссии реки Нигер и перевозках на реке (Ниамейский договор), в которое вносили изменения в 1968 и 1979 гг., в 1973 г. – Соглашение о пересмотре Соглашения 1964 г. о Комиссии

реки Нигер и перевозках на реке, в 1980 г. – Конвенцию об учреждении Управления бассейна реки Нигер и Протокол о Фонде развития бассейна реки Нигер, в 1987 г. – Пересмотренную конвенцию об управлении бассейна Нигера, а в 2008 г. – Хартию бассейна реки Нигер [1].

В Уставе о судоходстве и экономическом сотрудничестве государств бассейна реки Нигер 1963 г. основным принципом деятельности государств является «разумное и справедливое использование ресурсов бассейна реки Нигер». Согласно норме ст. 2, прибрежные государства должны использовать бассейн в пределах своей территории без ущерба для суверенных прав друг друга; указанное должно восприниматься в широком смысле и относиться к судоходству, сельскохозяйственным и промышленным целям, сбору продуктов фауны и флоры МРБ Нигера.

Освоение ресурсов Нигера в сельскохозяйственных и промышленных целях зарезервировано за каждым прибрежным государством. Участки реки на их территориях являются предметом действия принципов, закрепленных в Конвенции 1963 г. и последующих договорах. Прибрежные государства обязаны установить тесное сотрудничество по вопросам анализа и реализации любого проекта, способного оказать значительное влияние на характеристики режима реки и ее притоков, условия судоходства, сельскохозяйственное и промышленное использование, санитарное состояние вод, биологические характеристики флоры и фауны (ст. 4) [2, с. 9].

Прибрежные государства в соответствии с Конвенцией об учреждении Управления бассейна реки Нигер (далее – УБН) 1980 г. создали орган по управлению водами бассейна (Пересмотренная конвенция об УБН 1987 г. существенных изменений в регулирование деятельности этой организации не внесла). Целью функционирования УБН является содействие сотрудничеству государств для обеспечения комплексного управления водными ресурсами и прежде всего ресурсами реки Нигер; содействие развитию гидроэнергетики, животноводства, рыболовства, разведения рыб, лесного хозяйства, транспорта, связи и промышленности [3, с. 1717–1722].

Приоритетом деятельности Управления все же является использование вод бассейна и гидроэнергетика. Однако в связи с особенностями экономики прибрежных государств они используют организацию и для координации развития сельского хозяйства, лесного хозяйства, транспорта, связи и производственных ресурсов [4, с. 7–8].

Для достижения Управлением его целей государства члены наделили его компетенцией согласовывать и координировать политику государств, разработку и содействие реализации комплексной программы развития бассейна Нигера; определять на каждом из этапов приоритеты среди видов использования, секторов и проектов; координировать процессы принятия и реализации планов государств в сфере использования Нигера; проводить природоохранный мониторинг; продвигать проекты практического характера, представляющие взаимный интерес; проводить исследования состояния бассейна Нигера (п. 1 ст. 4 Конвенции 1980 г.) [5, с. 192].

Что касается действий в отдельных сферах, то в аспекте инфраструктуры УБН занимается исследованием возможностей, проектированием и строительством гидротехнических сооружений мультифункционального назначения всех типов и размеров. В сфере контроля и использования водных объектов речь идет о регулировании уровня и стока основного водного пути, борьбе с наводнениями [6, с. 30], строительстве и обслуживании дамб, предотвращении и борьбе с засухами и опустыниванием, предотвращении эрозии почв и появления ила, создании структур и проведении работ для обеспечения надлежащего контроля за

состоянием дна и почвы водных объектов бассейна Нигера; в сфере землепользования и развития сельского хозяйства – о содействии активизации выращивания продовольственных культур, о развитии земельных, рыбных и лесных ресурсов, реализации программ, способствующих рациональному использованию воды (п. 2 ст. 4).

Практические проекты, на которых сосредоточиваются УБН, касаются, среди прочего, контроля над наводнениями и борьбы с засухами, развития речного судоходства, сельского хозяйства, производства электроэнергии и борьбы с опустыниванием [6, с. 30].

Конвенция об УБН не содержит ссылок на принцип справедливого и разумного использования; не касается проблем управления водными ресурсами в контексте количественного распределения воды между пользователями; не устанавливает требований о регулярном обмене информацией; не содержит детальных норм об охране окружающей среды; не затрагивает проблем чрезвычайных ситуаций; принцип непричинения вреда упоминается только в контексте загрязнения и других негативных изменений биологических особенностей фауны и флоры. При этом объем обязанностей государств меньше, чем обязательств, содержащихся в ст. 7 Конвенции Организации Объединенных Наций (далее – ООН) о водотоках 1997 г. [7, с. 4–5].

В связи с необходимостью экономического развития государств бассейна Нигера одной из важнейших задач Управления является координация реализации практических проектов. Так, УБН при поддержке French Cooperation разработало и применяет «инструмент моделирования сценариев освоения, распределения и использования водных ресурсов». Этот механизм использовали в 2007 г. для выбора вариантов изменений проектов строительства трех новых плотин и увеличения площадей земель для орошения водой реки Нигер.

Соответствующую имитационную модель разработали с учетом конкретных проблем бассейна Нигера в целом, в том числе таких факторов, как: водозабор на плотинах в нижнем течении реки; высокая гидрологическая изменчивость; наличие крупных водно-болотных угодий во внутренней дельте Нигера; необходимость справедливого распределения воды среди прибрежных государств при заборе для целей ирригации. В соответствии со стандартами Международной организации стандартизации, ресурсы должны удовлетворять растущий спрос в одном государстве бассейна только при условии, что они будут способны удовлетворить пропорциональное увеличение использования в другом государстве [8, с. 82].

Инструмент моделирования был использован в апреле 2008 г., когда с целью повышения уровня координации усилий по рациональному освоению ресурсов прибрежные государства подписали Водную хартию бассейна реки Нигер. Целями Хартии провозглашены содействие комплексному управлению водными ресурсами; согласование интересов местных сообществ и потребностей в охране окружающей среды; содействие получению всеми государствами бассейна выгод от использования бассейна Нигера благодаря определению нормативного содержания и применению в бассейне принципов разумности, справедливости и участия сторон.

В Хартии отображены некоторые новые специфические факторы и обстоятельства, касающиеся принципа справедливого и рационального использования трансграничных пресных вод. В соответствии со ст. 4 Водной хартии Нигера, внимание должно быть уделено таким обстоятельствам и факторам: экономические и социальные нужды государств и населения; распределение водных ресурсов между всеми пользователями, водными системами и связанными с ними экосистемами; сохранение минимального

необходимого для окружающей среды уровня стока воды таким образом, чтобы поддерживать функционирование бассейна Нигера, его водно-болотных угодий и обеспечить соблюдение права населения бассейна на воду.

Как видим, речь идет о справедливом отношении к потребностям и интересам не только государств, но и местного населения. Это в полной мере касается охраны окружающей среды, хотя соответствующие формулировки ст. 4 весьма размыты. Хартия 2008 г. содержит перечень сфер, в которых государства обеспечивают использование вод бассейна для удовлетворения указанных потребностей справедливым и равноправным образом. Речь идет о потреблении воды населением, растениеводством и животноводством, промышленностью, энергетикой; о потребностях рыболовства, туризма, транспорта и связи, лесного хозяйства, управления природными ресурсами в целом; о других потребностях, которые УБН сочтет необходимыми (ст. 15) [9, с. 7–11].

Материальные и процессуальные нормы Хартии регулируют межгосударственные отношения в таких вопросах, как: процедуры рассмотрения и утверждения проектов в бассейне Нигера; принятие решений о распределении водных ресурсов между различными секторами; обязательства государств бассейна поддерживать целостность водных экосистем, принимать предупредительные и корректирующие меры; механизмы участия иностранных учреждений; порядок разрешения межгосударственных споров.

Хартия 2008 г. усилила роль УБН в обеспечении согласованного развития политики государств бассейна в сфере использования и охраны водных ресурсов; соблюдения прав местного населения; по другим вопросам, касающимся МРБ Нигера. Однако на практике ее нормы в значительной степени оказываются декларативными, поскольку государства Нигера стремятся удовлетворить собственные хозяйственные интересы, нарушая провозглашенные в Хартии принципы международного права трансграничных пресных вод, а УБН, в свою очередь, не имеет полномочий, осуществление которых могло бы этому помешать.

Тогда же государства бассейна Нигера приняли План действий по устойчивому развитию и Инвестиционную программу на 2008–2027 гг. В этих документах стороны указали конкретные проекты, направленные на удовлетворение потребностей прибрежных государств, связанных с водами Нигера. Период 2008–2027 гг. разделен на 5-летние планы [10].

Укажем также, что Водная хартия и План действий разработаны и реализуются на основе двусторонних договоров между государствами МРБ Нигера, касающихся несудоходного использования бассейна и охраны его экосистемы. Примерами являются Соглашение между Нигерией и Нигером о справедливом распределении, освоении и сохранении их общих водных ресурсов 1990 г.; Соглашение между Гвинеей и Мали о проекте гидроэкологического управления Верхним Нигером 1993 г.; Соглашение между Нигером и Мали о сотрудничестве в области использования водных ресурсов реки Нигер 1998 г.; Протокольное соглашение между Нигерией и Камеруном о координации отвода воды с плотин 2000 г. [11, с. 119]. Эти договоры повторяют общие принципы, установленные бассейновыми соглашениями, но несколько детализируют их и определяют особенности применения к определенным частям бассейна.

Анализируя содержание практических проектов, отметим, прежде всего, что Инвестиционная программа на 2008–2027 гг. предусматривает привлечение инвестиций на сумму 5,5 млрд. евро для реализации инфраструктурных проектов, восстановления тропических лесов, защиты бассейна реки Нигер и очистки ее вод от ила. При этом

80% финансирования должно пойти на развитие социально-экономической инфраструктуры [12]. Речь идет, например, о проектах по активизации оросительного земледелия для повышения уровня продовольственной безопасности; строительстве плотины «Фоме» в Гвинее и «Таусса» в Мали, достройке дамбы «Кандаджи» в Нигере, реконструкции дамб «Кайнджи» и «Джебба» в Нигерии, «Лагдо» в Камеруне. В целом речь идет о 26 проектах, касающихся плотин [13, с. 49, 61–63]. План действий содержит анализ проектов гидротехнических сооружений [14].

Обратим внимание на совместный проект Гвинее и Мали – проект плотины «Фоме» на реке Нигер, ведь он представляет собой вызов для реализации Плана действий по устойчивому развитию. Это обусловлено потенциалом «Фоме» для экономики государств и, одновременно, опасностью для местных общин. Речь идет о многоцелевой плотине, которая должна обеспечивать хранение 6,1 млрд. куб. м воды и выработку 90 МВт электроэнергии, способствовать достижению состояния продовольственной безопасности и поддержанию надлежащего потока воды в сухой сезон в государствах, расположенных ниже по течению. Плотина расположена на территории Гвинее, но Мали благодаря ей сможет удвоить площадь своих пахотных земель [15].

Вместе с тем реализация проекта «Фоме» может привести к необходимости переселения сотен тысяч людей в Гвинее и оказать негативное влияние на окружающую среду во внутренней дельте реки Нигер в Мали [16]. Поэтому необходимы тщательная экспертная оценка экологических и социальных последствий и план действий по их смягчению [17]. Гвинее и Мали придется осуществлять масштабные мероприятия по переселению общин и реагированию на экологические и социальные последствия изменений внутренней дельты Нигера. В 2014 г. эти государства основали Межминистерский комитет для наблюдения за реализацией проекта, участие в работе которого принимает УБН [18].

Правительство Гвинее привлекло специалистов к подготовке технико-экономического обоснования и проведения проектных работ. В 2016 г. оно обратилось к консультантам, которые должны высказать свою позицию по вопросу экологических и социальных исследований проекта «Фоме». Однако в целом работа продвигается медленно, что характерно для инфраструктурных проектов в регионе, но, конечно, в значительной степени обусловлено возможными негативными последствиями сооружения гидроузла «Фоме». С другой стороны, изменить ситуацию может потенциальное нарушение международных договоров, прежде всего Хартии 2008 г. Так, в июне 2017 г., без согласования с Мали и Всемирным банком и проведения необходимых в этом случае консультаций и оценки воздействия на окружающую среду, Гвинея объявила о том, что строительство начнется в декабре 2017 г. [19]

Хозяйственному развитию бассейна Нигера вообще и выполнению Инвестиционного плана на 2008–2027 гг. в частности препятствуют политическая нестабильность в регионе, часто перерастающая в вооруженные конфликты; тяжелая экономическая ситуация в прибрежных государствах; институциональная слабость и недостаточность полномочий УБН; неспособность государств Нигера согласовать порядок реализации Инвестиционного плана и конкретные проекты [20; 21]; их нежелание учитывать права и интересы других государств бассейна при сосредоточении на собственных потребностях в сфере хозяйственного использования трансграничных пресных вод.

Указанные факторы вызывают потребность в иностранной помощи – финансовой, организационной, консультативной. Средства для реализации Хартии и Плана действий

поступают преимущественно из международных источников. Финансирование плотин «Фоми», «Таусса» и «Кандаджи» осуществляют в основном Всемирный банк и Африканский банк развития [22, с. 8]. Всемирный банк предоставил 500 млн. долл. Соединенных Штатов Америки (далее – США) льготного кредита на финансирование проектов во всех государствах МРБ Нигера в течение 12-летнего периода [23]. Кроме восстановления плотин в Нигерии, кредит направляется на «устойчивое управление избранными экосистемами, восстановление инфраструктуры и наращивание потенциала малых водных объектов» [24].

С 2008 г. УБН утвердило ряд проектов строительства плотин многоцелевого назначения. Укажем, однако, что их реализация может не только вызвать беспокойство в связи с проблемами окружающей среды, но и спровоцировать обострение отношений между государствами бассейна Нигера по вопросам справедливого распределения ресурсов бассейна [25].

Учитывая это, отметим последовательную деятельность УБН в сфере охраны окружающей среды бассейна [26]. Осуществляя контроль над состоянием и сохранением окружающей среды, Управление, согласно ст. 4 Конвенции 1980 г., занимается охраной экосистемы, что проявляется в установлении норм и определении необходимых мер; проведении действий по предотвращению и сокращению загрязнения вод, сохранению здоровья человека, охране фауны и флоры [5, с. 192].

Кроме имплементации принятых в 2008 г. актов, УБН участвует в совместных проектах с такими организациями, как Всемирный фонд дикой природы, Wetlands International, Бюро Рамсарской конвенции о водно-болотных угодьях и государствами-донорами [24].

Несмотря на это, МРБ Нигера до сих пор присущи серьезные проблемы, например, масштабные утечки нефти на территории Нигерии; негативное влияние плотин на количество воды в бассейне; заиливание и высыхание части бассейна вследствие нерациональных шагов по использованию природных ресурсов, таких как вырубка лесов и ведение сельского хозяйства на чувствительных территориях [27].

Выводы. Государства МРБ Нигера достигли существенных успехов в хозяйственном использовании общих пресноводных ресурсов, согласовании их интересов в этой сфере и охране трансграничных пресных вод. Однако автор считает, что можно выделить несколько основных проблем, присущих содержанию и практике реализации договоров, регулирующих отношения государств Нигера по несудоходному использованию и охране пресноводных ресурсов бассейна. К таким проблемам отнесем следующие:

а) пробелы в регулировании, что проявляется в отсутствии договорных норм, которые отражали бы и обеспечивали соблюдение основных принципов международного права трансграничных пресных вод;

б) неучастие в Конвенции ООН о водотоках 1997 г. Гвинеи, Мали, Нигерии, Алжира и Камеруна;

в) заложенная в содержании международных договоров, касающихся бассейна Нигера, слабость международных институциональных механизмов, которые должны обеспечивать справедливое и рациональное использование трансграничных пресных вод;

г) общая недостаточность внимания государств Нигера к деятельности УБН;

д) противоречия между различными видами несудоходного использования бассейна Нигера, которые усугубляются в связи с объективным дефицитом водных ресурсов в регионе;

е) обострение проблем качества и количества пресной воды, причинение вреда окружающей среде трансграничных водных объектов, обусловленное слабостью инсти-

тутов и отсутствием надлежащих механизмов контроля за использованием вод на национальном и международном уровне;

ж) отсутствие надлежащего планирования хозяйственного использования и развития бассейна Нигера его государствами; бессистемность реализации инфраструктурных проектов; неспособность государств согласовать порядок реализации Плана действий по устойчивому развитию бассейна Нигера;

з) концентрация государств МРБ Нигера на собственных потребностях при нарушении прав других государств бассейна, предусмотренных действующими международными договорами;

и) игнорирование прав и интересов местных общин при реализации инфраструктурных проектов.

Список использованной литературы:

1. Niger Basin Water Charter. 30 Apr. 2008. ABN. 2008. 23 p.
2. Act regarding navigation and economic co-operation between the states of the Niger basin 1963. United Nations, Treaty Series. 1968. Vol. 587. № 8506.
3. Gould M., Zobrist F. An Overview of Water Resources Planning in West Africa. World Development. 1989. Vol. 17. № 11.
4. Nijeholt R., de Bie S., Geerling C., Magha M., Kambou J., Koudenoukpo J. Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in West Africa. Biodiversity Support Program (BSP) Transboundary Project. 2001. № 108.
5. International Waters: Review of Legal and Institutional Frameworks. UNDP-GEF International Waters Project, White & Case LLP. 2011. 309 p.
6. Wouters P. International Law – Facilitating Transboundary Water Cooperation. Global Water Partnership, Elanders. 2013. 85 p.
7. Convention Creating the Niger Basin Authority. 1980. Northwest Alliance for Computational Science and Engineering. 2012. 15 p.
8. A Handbook for Integrated Water Resources Management in Transboundary Basins of Rivers, Lakes and Aquifers. Vol. 2. International Network of Basin Organizations, Global Water Partnership. 2012. 120 p.
9. Draft Niger Basin Water Charter. Niger Basin Authority. 2008. 18 p.
10. Sangbana K., Tignino M. Benefit-Sharing in International Water Law: the case of the Senegal and Niger Rivers basins. The University of Edinburgh. 2016. 5 p.
11. West African Studies Regional Atlas on West Africa. Sahel and West Africa Club, OECD Publishing. 2009. 288 p.
12. Pieck P. West Africa sets an example. Development and Cooperation. 25.06.2009.
13. Brachet C., Dessouassi R. A shared vision of the Niger Basin. French Agency for Development, Niger Basin Authority. 2008. 97 p.
14. Plan d'Action de Développement Durable (PADD) du Bassin du Niger. Niger Basin Authority. 2007. 30 p.
15. Programme for infrastructure in Africa (PIDA – PAP). Implementation progress report. New Partnership for the Development of Africa. 2014. 6 p.
16. Niger River Basin management project to support institutional strengthening of the Niger Basin Authority and enhance benefit sharing around the planned Fomi dam. World Bank. 2014. 4 p.
17. Guinea seeks updated environmental, social studies of 90-MW Fomi hydro project. Hydro Vision. 25.09.2015.
18. The World Bank's engagement on the Fomi Dam. Fact sheet. World Bank. 2015. 5 p.
19. Kortlandt J., Brotherton P. Announcement to build Guinea dam bypasses regional collaborative process. Wetlands International. 26.07.2017.

20. Reviving the Niger Basin Authority. The Guardian (Nigeria). 12.06.2016.

21. Ihekire C. Good Practices with Legal Frameworks: Niger River Basin. ISSUU. 22.05.2014. 17 p.

22. Tignino M. Joint infrastructure and the sharing of benefits in the Senegal and Niger watersheds. Water International. 2016. 16 p.

23. Niger Basin Water Resources Development and Sustainable Ecosystems Management Project. The World Bank. 2013. 5 p.

24. 8th Summit of the Heads of State and Government, Final communiqué. Niger Basin Authority, Executive Secretariat. 2008. 4 p.

25. Diarra S. T. West Africa: Niger River under Pressure from Dams. IPS News Agency. 31.10.2011.

26. The Niger River basin. FAO official site. URL: <http://www.fao.org/docrep/w4347e/w4347e0i.htm>.

27. Schultz-Jagow T. Boomerang river in Sub-Saharan Africa. WWF. URL: http://wwf.panda.org/about_our_earth/about_freshwater/rivers/niger/.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кулько Андрей Вадимович – кандидат юридических наук, докторант Института государства и права имени В.М. Корецкого Национальной академии наук Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kulko Andrii Vadymovych – Candidate of Law Sciences, Doctoral Candidate of V.M. Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

andrey.kulko@gmail.com

