

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

Укрепление потенциала водного сотрудничества в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии

№ 1

Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2006 года

Выражение признательности и благодарности

Секретариат ЕЭК ООН выражает признательность и благодарность Шведскому агентству по охране окружающей среды за финансирование работы семинара. Настоящая публикация была подготовлена д-ром Сергеем Виноградовым, старшим преподавателем Центра по вопросам энергии, нефти, права и политики в области использования минеральных ресурсов, Университет г. Данди (Великобритания).

Примечание

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

ECE/MP.WAT/21

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

В продаже под № R.06.П.Е.14

ISSN: 1991-8518

ISBN: 92-1-416016-3

ПРЕДИСЛОВИЕ

Трансграничные водные ресурсы играют значительную роль в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии (ВЕКЦА), где благодаря этим ресурсам большая часть населения удовлетворяет свои потребности в питьевой воде, орошении и производстве энергии. В советские времена этими водами управляли как национальными ресурсами. С возникновением новых стран в 90-х годах, в Европе были установлены новые границы. Сегодня, для защиты и использования этих вод устойчивым образом необходимо осуществлять эффективное трансграничное сотрудничество.

С момента своего принятия, Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр обеспечивает надёжную основу для трансграничного сотрудничества, и в ее рамках оказывается помощь государствам, являющимся и не являющимся ее Сторонами, во многих областях. Проект Конвенции «Потенциал водного сотрудничества» (ПВС) в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии» предназначен для оказания поддержки сотрудничеству, охране вод и комплексному управлению водами бассейнов рек в регионе ВЕКЦА.

Проект ПВС предназначен для укрепления потенциала директивных органов, специалистов по планированию и специалистов-практиков в странах ВЕКЦА путем создания основы для взаимного обогащения идеями и обмена опытом по нормативным, институциональным, методологическим и иным аспектам комплексного управления трансграничными водами. В рамках Проекта ПВС будет создана сеть экспертов стран ВЕКЦА и организована многодисциплинарная подготовка в течение более трех лет.

Настоящая публикация является итогом работы первого семинара ПВС по правовым основам сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод, который был проведен в Киеве 22-24 ноября 2004 года. Семинар был организован ЕЭК ООН в сотрудничестве с Министерством по вопросам охраны окружающей среды Украины и Государственным комитетом Украины по рациональному использованию водных ресурсов, Программой ГЭФ-ПРООН «Экологическое оздоровление бассейна Днестра» и Шведским агентством по охране окружающей среды, которое также финансировало работу семинара.

В публикации рассматриваются ключевые принципы и подходы в области международного водного права, оцениваются существующие правовые рамки и делаются рекомендации в отношении необходимых изменений в трансграничных водотоках в регионе ВЕКЦА. Публикация имеет важное значение для лиц, определяющих политику и принимающих решения, которые занимаются налаживанием и осуществлением сотрудничества между прибрежными странами, а также представителями совместных органов (т.е. двухсторонних и многосторонних комиссий) или отвечают за решение этих вопросов. ЕЭК ООН и, в частности, ее секретариат по Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр продолжают, в рамках проекта ПВС, оказывать поддержку формированию прочной правовой основы для сотрудничества в области рационального использования трансграничных вод в регионе.



Марек Белька
Исполнительный секретарь
Европейская экономическая комиссия

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение	1
2. Состояние международного права в области управления и рационального использования трансграничных водных ресурсов	1
3. Современная международная практика в области управления и рационального использования трансграничных водных ресурсов	7
4. Международно-правовая база сотрудничества по управлению и использованию трансграничных водных ресурсов в регионе ВЕКЦА: современное состояние	13
5. Проблемы и пути совершенствования международно-правовой базы сотрудничества по управлению и использованию трансграничных водных ресурсов в регионе ВЕКЦА	18
6. Предложения и рекомендации по развитию и повышению эффективности международно-правовой базы водного сотрудничества государств региона ВЕКЦА	20

1. Введение

Настоящий доклад подготовлен к первому Международному Семинару «Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод» (Киев, 22-24 ноября 2004 г.) в рамках Проекта ЕЭК ООН «Укрепление потенциала водного сотрудничества (ПВС) в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии» (в дальнейшем – регион ВЕКЦА). Данный Проект входит в программу работы Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр. Проект ПВС является также одной из основных составляющих Стратегии региона ВЕКЦА и Водной Инициативы Европейского Союза (в дальнейшем – ЕС).

Основная цель данного доклада заключается в том, чтобы предложить:

а) обзор процесса становления, развития и современного состояния международного права в области управления, использования и охраны трансграничных водных ресурсов, включая анализ правового статуса и содержания основных международно-правовых актов в этой сфере - Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр, Хельсинки, 1992 г. (в дальнейшем – Водная конвенция 1992 г.) и Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков, Нью-Йорк, 1997 г. (в дальнейшем – Конвенция ООН 1997 г.);

б) конкретные примеры успешной международной практики сотрудничества в области использования и охраны трансграничных водотоков;

в) аналитический обзор состояния сотрудничества в сфере использования, распределения и охраны трансграничных водных ресурсов в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии;

г) анализ проблем и возможных путей совершенствования трансграничного водного сотрудничества стран региона ВЕКЦА.

2. Состояние международного права в области управления и рационального использования трансграничных водных ресурсов

В мире насчитывается значительное число рек (около 300 крупных водотоков), озер, а также подземных водоносных бассейнов, относящихся к категории «трансграничных» водных объектов, т.е. таких, которые пересекают границу между двумя или более государствами либо по которым проходит такая граница. Исторически международные водотоки в правовом плане представляли интерес главным образом с точки зрения регулирования международного судоходства по ним или раграничения государственных границ.¹ В настоящее время подход к определению международного характера реки под углом зрения судоходства явно устарел, поскольку многонациональные или трансграничные реки используются главным образом как источник бытового водоснабжения, для разнообразных

¹ См.: Л. Кафлиш, Регулирование видов использования международных водотоков, «Международные водотоки. Расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов» под ред. С. Салман, Л. Буассон де Шазурн, Нью-Йорк и Женева, 2000 г., стр. 3-14.

промышленных целей, сельскохозяйственного орошения, производства электроэнергии, удаления бытовых и промышленных отходов.

Особенность правового режима трансграничных водных ресурсов обусловлена тем, что они представляют собой единый природный комплекс (гидрографический бассейн, система водотока) и в то же время как бы «поделены» между разными государствами, каждое из которых обладает суверенитетом в отношении той их части, которая находится в пределах соответствующей государственной территории. Международная практика регулирования использования и охраны такого рода водных ресурсов, как правило, идет по пути принятия соглашений между заинтересованными государствами в отношении всех «разделяемых» ими водных объектов, либо применительно к конкретному международному водотоку или его части, либо в отношении определенного вида водопользования или проекта на трансграничных водах. Такого рода международные соглашения бывают многосторонними (как например, Конвенция о сотрудничестве по защите и устойчивому развитию реки Дунай 1994 г.) или двусторонними (например, Договор о пограничных водах 1909 г. между США и Канадой).

В последнее десятилетие возникла практика заключения так называемых «рамочных» договоров, определяющих общие принципы и нормы взаимоотношений государств в отношении разделяемых ими водных ресурсов, конкретизация которых осуществляется путем принятия дополнительных протоколов по специальным вопросам сотрудничества или соглашений по конкретным водотокам. К категории рамочных договоров принадлежат, например, Хельсинкская конвенция 1992 г. и Пересмотренный протокол по разделяемым водотокам Сообщества развития Южной Африки 2000 г.

Несмотря на значительное число действующих международных договоров по вопросам использования трансграничных вод, до недавнего времени не было универсального международно-правового акта, систематизирующего основные принципы и нормы поведения государств в этой области международных отношений, или иначе говоря «международного права водных ресурсов», как часто называют эту сферу международно-правового регулирования. Первая попытка привести в систему применимые нормы международного права в этой области, т.е. кодифицировать «обычные» международно-правовые нормы, была сделана в середине 1960-х гг. профессиональной неправительственной международной организацией – Ассоциацией международного права (АМП). На основе изучения международных договоров, обычаев, международной судебной практики Ассоциация разработала и приняла на своей сессии в Хельсинки в 1966 г. «Правила пользования водами международных рек», получившие название Хельсинкских правил.

Хельсинкские правила регулируют режим использования и охраны вод «международного водосборного бассейна» и содержат руководящие правовые принципы, определяющие взаимные права и обязанности государств, в пределах территорий которых находятся части такого бассейна. Основопологающей нормой правового режима трансграничных вод является принцип «разумного и справедливого использования», согласно которому каждое государство бассейна имеет право в пределах своей территории на разумную и справедливую долю в получении выгод от пользования водами этого бассейна.

В какой степени тот или иной вид использования трансграничных вод является разумным и справедливым должно определяться путем учета всех относящихся к делу факторов, включая гидрографические, гидрологические и климатические условия, использование вод бассейна в прошлом и настоящем, экономические и социальные нужды каждого государства бассейна, население, зависящее от вод бассейна в каждом государстве бассейна, и т.д. Одним из факторов при определении разумности и справедливости является степень, в которой нужды данного государства могут быть удовлетворены без причинения существенного ущерба другому государству бассейна. Согласно Хельсинкским правилам никакой вид водопользования не пользуется неотъемлемым приоритетом перед другими видами использования водных ресурсов международного бассейна.

Хельсинкские правила содержат нормы, касающиеся предотвращения и контроля загрязнения, регулирования судоходства на судоходных реках, лесосплава, предупреждения и разрешения международных споров относительно прав или других интересов государств бассейна. В последующие после принятия Хельсинкских правил годы Ассоциация международного права выработала ряд дополнительных рекомендаций, устанавливающих правила по таким вопросам как контроль наводнений (Нью-Йорк, 1972 г.), загрязнение морской среды из наземных источников (Нью-Йорк, 1972 г.), поддержание и улучшение состояния естественных навигационных путей трансграничного характера (Нью-Дели, 1974/1975 г.), защита водных ресурсов и гидротехнических сооружений в период вооруженного конфликта (Мадрид, 1976 г.), управление международными водными ресурсами (Мадрид, 1976 г.), регулирование течения международных водотоков (Белград, 1980 г.), взаимодействие международных водных ресурсов с другими природными ресурсами и элементами окружающей среды (Белград, 1980 г.), загрязнение вод международного водосборного бассейна (Монреаль, 1982 г.), международные подземные воды (Сеул, 1986 г.), дополнительные правила относительно международных водных ресурсов (Сеул, 1986 г.), частно-правовые средства возмещения трансграничного ущерба при использовании международных водотоков (Хельсинки, 1996 г.), дополнительные правила в отношении загрязнения (Хельсинки, 1996 г.). Все эти нормы были приведены в систему и представлены в едином документе Ассоциации международного права под названием «Консолидация правил АМП относительно международных водных ресурсов» (Кампионе д'Италия, 1999 г.). В августе 2004 г. на Берлинской конференции Ассоциации были приняты новые «Правила, касающиеся водных ресурсов».

Хотя правила, разработанные и утвержденные АМП, являются чисто рекомендательными, не имеющими какой-либо обязательной для государств правовой силы, их принято рассматривать как отражение международного обычного права, сложившегося в результате весьма длительной и однообразной практики государств. Эти правила во многом легли в основу большого числа двусторонних и многосторонних соглашений, включая единственный универсальный договор в этой области – Конвенцию ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.

Конвенция ООН 1997 г. явилась результатом почти 30-летней работы Комиссии международного права ООН (в дальнейшем – КМП) по кодификации и прогрессивному развитию международного права в области несудоходного

использования международных водотоков.² Конвенция является рамочным международным соглашением открытым для участия всех государств. Положения Конвенции определяют взаимные права и обязанности государств при использовании вод разделяемого ими «международного водотока», отдельные части которого находятся в пределах их территорий. Водоток, по Конвенции, означает систему поверхностных и подземных вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое.

Конвенция 1997 г. устанавливает как «материальные», так и «процедурные» нормы, которым государства-участники обязаны следовать в своих взаимоотношениях по поводу водопользования на трансграничных водотоках. Она поощряет государства, разделяющие один и тот же водоток, вступать в соглашения, которые применяют или приспособливают конвенционные положения к специфическим характеристикам данного водотока, хотя участие в Конвенции не затрагивает юридической силы ранее заключенных соглашений.

Основополагающие нормы международного права водных ресурсов в целом – принцип разумного и справедливого использования вод международного водотока и принцип непричинения значительного ущерба другому государству водотока – получили в Конвенции дальнейшее развитие и конкретизацию. Наряду с ними в этом документе содержатся другие важные нормы, такие как общее обязательство сотрудничества при использовании международного водотока, включая обмен информацией, процедурные обязательства уведомления и консультаций при планировании мер, способных вызвать значительные неблагоприятные последствия для других государств водотока, положения, касающиеся защиты и сохранения экосистем водотока, мирного разрешения международных споров и т.д.

Хотя Конвенция 1997 г. еще не вступила в силу, ее основные положения, прежде всего принцип справедливого и разумного использования, являются юридически обязательными даже для не участвующих в ней государств, постольку поскольку они отражают общепризнанные нормы обычного права. Это было подтверждено, в частности, в решении Международного Суда ООН по спору между Венгрией и Словакией о проекте Габчиково-Надьмарош на реке Дунай. Вместе с тем в силу рамочной природы Конвенции ее положения имеют весьма общий характер и предназначены прежде всего служить своего рода моделью при разработке более детальных соглашений по конкретным водотокам с учетом специфических обстоятельств и потребностей того или иного бассейна либо региона.

Именно такого рода соглашениями являются Хельсинкская водная конвенция ЕЭК ООН 1992 г. и Пересмотренный протокол по разделяемым водотокам СРЮА 2000 г. Хельсинкская конвенция была подписана 17 марта 1992 года и вступила в силу 6 октября 1996 года. Это первый документ, направленный на создание правовой базы сотрудничества по защите и рациональному использованию трансграничных вод в пределах целого региона.³ В пространственную сферу

² Подробнее см. С. МакКафри, Конвенция Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков: перспективы и недостатки, в «Международные водотоки. Расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов», стр. 15-24.

³ См.: Б. Боснякович, Стратегии ЕЭК ООН в области охраны окружающей среды в отношении международных водотоков: конвенции Хельсинки и Эспо, «Международные водотоки. Расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов», стр. 41-54.

действия ЕЭК ООН входят страны Европы, Северной Америки, Центральной Азии и Израиль. В настоящее время в Конвенции участвует 34 государства, включая Европейский Союз.

Основными целями Хельсинкской водной конвенции являются:

- Охрана трансграничных вод (включая поверхностные и подземные воды) путем предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения;
- Экологически обоснованное и рациональное управление трансграничными водами;
- Разумное и справедливое использование трансграничных вод; и
- Сохранение и восстановление экосистем.

Достижение этих целей предполагается путем индивидуальных и совместных мер стран-участниц по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, насколько это возможно в источнике загрязнения. Это касается как точечных, так и диффузных источников.

Конвенция содержит две категории обязательств. Первая, включающая обязательства более общего характера, касается всех участвующих в Конвенции государств. Вторая категория обязательств распространяется на так называемые «прибрежные стороны», т.е. на тех участников Конвенции, которые имеют общие трансграничные воды. Ключевым обязательством прибрежных сторон является заключение двусторонних, многосторонних соглашений или других договоренностей в отношении конкретных разделяемых ими водотоков.

Подобно другим соглашениям рамочного типа, правовой режим, установленный Водной конвенцией 1992 г., находится в постоянном развитии, в частности путем принятия дополняющих Конвенцию юридически обязательных международно-правовых актов – протоколов, а также других нормативных актов рекомендательного характера – разного рода руководств и рекомендаций.

Протокол по проблемам воды и здоровья, заключенный в 1999 г. (Лондон), направлен в первую очередь на предотвращение, ограничение и сокращение степени распространения заболеваемости, связанной с водой. Его основной целью является содействие на всех соответствующих уровнях охране здоровья и благополучия человека путем совершенствования управления водохозяйственной деятельностью, включая охрану водных экосистем.

Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, заключенный в 2003 г. (Киев), впервые в мировой практике устанавливает режим возмещения экологического вреда в результате аварийного загрязнения трансграничных пресных вод.

Особенностью Протокола об ответственности является то, что его разработка и принятие происходили под эгидой сразу двух «экологических» конвенций ЕЭК ООН – Водной конвенции 1992 г. и Конвенции о трансграничном воздействии

промышленных аварий 1992 г. (Хельсинки). Последняя применяется в отношении предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации последствий, имеющих трансграничный характер. Целью данной Конвенции является содействие международному сотрудничеству в деле защиты людей и окружающей среды от промышленных аварий путем предотвращения таких аварий, насколько это возможно, сокращения их числа и серьезности, а также смягчения их воздействия.

Помимо двух вышеназванных международно-правовых актов в рамках ЕЭК ООН были разработаны и приняты еще два важных документа, имеющих непосредственное значение для защиты и сохранения трансграничных вод – Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. (Эспо) (в дальнейшем – Конвенция ОВОС) и Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 г. (Орхус) (в дальнейшем – Орхусская Конвенция).

Конвенция ОВОС устанавливает обязательства участвующих в ней стран в отношении оценки воздействия на окружающую среду на ранних стадиях планирования. Она также возлагает на ее участников общую обязанность уведомлять и консультироваться друг с другом по всем крупным проектам при их рассмотрении, которые могли бы иметь значительное воздействие на окружающую среду, выходящее за рамки территориальных границ планирующего такую деятельность государства. В частности, в перечень видов деятельности, в отношении которых требуется обязательная оценка воздействия на окружающую среду, включены все потенциально опасные для водных ресурсов производства, а также строительство крупных плотин и водохранилищ, деятельность по забору подземных вод, если годовой объем забираемой воды достигает 10 млн кубических метров и более, вырубка лесов на больших площадях.

В 2003 г. Конвенция ОВОС была дополнена Протоколом по стратегической экологической оценке (СЭО). После вступления Протокола в силу от сторон потребуется проводить оценку экологических последствий своих официальных проектов планов и программ. Протокол также касается политики и законодательства, хотя осуществление СЭО не носит обязательного характера. СЭО в процессе принятия решений проводится значительно раньше, чем ОВОС, и поэтому рассматривается в качестве одного из ключевых инструментов устойчивого развития.

Орхусская Конвенция об информации явилась первым международным соглашением, обеспечивающим права общественности на доступ к экологической информации и участие в принятии соответствующих решений, и одновременно обязывающим участвующие в ней государства предусмотреть правовые и организационные гарантии для практической реализации такого рода прав.

Дополнительный к Конвенции 1998 г. Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ), принятый в 2003 г., имеет своей целью расширение доступа общественности к информации путем создания согласованных комплексных общенациональных РВПЗ, что будет способствовать участию общественности в процессе принятия решений и содействовать предупреждению и сокращению загрязнения окружающей среды.

Наряду с экологическими конвенциями, принятыми под эгидой ЕЭК ООН, все большую роль в деле защиты и рационального использования трансграничных вод в пределах Европейского региона играют акты Европейского Союза, прежде всего директивы в области охраны окружающей среды. Директива ЕС представляет собой обязательный для государств-членов правовой акт, реализация положений которого осуществляется путем принятия соответствующего национального законодательства. Наиболее важным документом в этом отношении является принятая Европейским Парламентом и Советом ЕС в 2000 г. Директива об установлении рамочных действий Союза в области водной политики (в дальнейшем – Водная директива ЕС).

Принятие Водной директивы ЕС может рассматриваться, с одной стороны, как важная мера по улучшению экологического состояния водных ресурсов в государствах-членах Евросоюза, а с другой, как давно назревший шаг по приведению в систему и упорядочению применения многочисленных и часто дублирующих друг друга нормативных актов ЕС в этой сфере. Основной целью Директивы является установление правовых рамок охраны вод, включая поверхностные, подземные, а также переходные и прибрежные воды, в том числе путем:

- Предупреждения дальнейшего ухудшения, охраны и улучшения состояния водных экосистем;
- Развития устойчивого водопользования, основанного на долгосрочной охране водных ресурсов;
- Принятия специальных мер по прогрессивному снижению выбросов, сбросов и потерь опасных веществ;
- Прогрессивного снижения загрязнения подземных вод; и
- Уменьшения последствий наводнений и засух.

Водная директива ЕС исходит из бассейнового принципа охраны и управления водными ресурсами, осуществляемыми на базе бассейнового округа единым компетентным органом путем принятия и реализации плана управления речным бассейном. Что касается трансграничных вод, то Директива предусматривает создание международного бассейнового округа, допуская возможность использования уже имеющихся структур, созданных действующими международными соглашениями. В том случае, если бассейновый округ выходит за пределы пространственной сферы Евросоюза, согласно Директиве соответствующие страны-члены должны стремиться к установлению надлежащей координации со страной, не являющейся членом ЕС, для достижения целей Директивы в отношении всего бассейна трансграничного водотока.

Водная директива содержит целый ряд положений и подходов, которые могут быть с успехом использованы при разработке международных соглашений, национального законодательства и водной политики в целом даже теми государствами, которые не являются членами Европейского Союза. Это касается, прежде всего бассейнового принципа управления водными ресурсами, использования «комбинированного» подхода к контролю точечных и диффузных источников загрязнения вод, критериев определения и показателей качества воды

в разного типа водоемах, применения экономических механизмов (политика установления ценовых механизмов в отношении воды, включая принцип «загрязнитель платит»), вовлечения общественности в процесс управления водными ресурсами.

Успешное достижение целей всех рассмотренных выше международно-правовых актов невозможно без эффективной национальной имплементации. Международные соглашения реализуются через мероприятия и деятельность, осуществляемые прежде всего на уровне участвующих в них государств. Национальная имплементация включает в себя комплекс мер правового (принятие соответствующего национального законодательства), административно-организационного (создание новых или наделение соответствующей компетенцией имеющихся национальных органов), экономического (инвестиции и применение экономических рычагов воздействия) и социального (информация, образование и поощрение общественного участия) характера. Такая национальная деятельность должна подкрепляться на международном уровне контролем за соблюдением выполнения международных договоренностей и обязательств.

3. Современная международная практика в области управления и рационального использования трансграничных водных ресурсов

По данным ООН за всю историю было заключено более 3600 соглашений, имеющих отношение к воде. Хотя многие из них касались вопросов судоходства, разграничения границ и рыболовства, с середины XIX-го столетия было принято не менее 400 соглашений, регулирующих использование воды как природного ресурса. Современная практика международного нормотворчества в этой области демонстрирует способность государств находить взаимоприемлемые решения даже самых сложных вопросов распределения и использования вод путем выработки правовых норм, учитывающих уникальные гидрологические, политические и экономические условия в различных речных бассейнах.

Главной тенденцией последнего времени является принятие соглашений бассейнового типа, сфера действия которых распространяется на территорию всего водосборного бассейна (например, Конвенция о защите реки Рейн 1998 г.) или значительную его часть, полностью находящуюся в пределах территорий государств-участников (Соглашение о сотрудничестве по устойчивому развитию бассейна реки Меконг 1995 г.). Многие международные соглашения, заключенные экономически развитыми государствами, расположенными в благоприятных с точки зрения водообеспеченности регионах, преследуют прежде всего цель защиты водотоков от загрязнения и улучшения их экологического состояния (например, Конвенция о сотрудничестве по защите и устойчивому развитию реки Дунай 1994 г.). Государства в регионах с дефицитом воды особое внимание обращают на урегулирование вопросов вододеления. В этом отношении характерен, например, Договор 1996 г. между Индией и Бангладеш, содержащий подробную формулу распределения вод реки Ганг в зависимости от времени года на основании принципа «справедливого» вододеления.

Примером успешного многостороннего сотрудничества по использованию системы международного водотока может служить режим, который был создан Соглашением по реке Меконг, заключенным четырьмя странами среднего и нижнего течения Меконга (Вьетнам, Камбоджа, Таиланд, Лаос). Принятие Соглашения преследовало цель создания правовой базы сотрудничества «во всех

областях устойчивого развития, использования, управления и сохранения воды и относящихся к ней ресурсов бассейна реки Меконг, включая, но не ограничиваясь, ирригацию, гидроэнергетику, судоходство, контроль наводнений, рыболовство, сплав леса, рекреацию и туризм, таким образом, чтобы оптимизировать многоцелевое использование и свести до минимума вредные последствия, которые могут стать результатом природных явлений и человеческой деятельности». Таким образом, в основе Соглашения лежит идея комплексного управления водными ресурсами бассейна. Взаимоотношения сторон должны строиться на принципах разумного и справедливого использования (ст. 5), предотвращения и прекращения вредного воздействия (ст. 7), ответственности за причинение трансграничного ущерба (ст. 8) и свободы судоходства. В Соглашении большое внимание уделяется вопросу поддержания стока основного русла в зависимости от сезонности и климатических условий, а также вопросу межбассейновых водозаборов и внутрибассейнового использования вод.

Особая роль в реализации Соглашения принадлежит созданному им постоянному органу (Комиссии по реке Меконг) с соответствующей организационной структурой и четко определенными функциями и полномочиями. Одной из особенностей правового статуса Комиссии является 5-летняя ротация местопребывания постоянного Секретариата между странами-участницами. Другая его особенность состоит в том, что главное должностное лицо Секретариата по традиции не является гражданином какого-либо из государств-участников. Хотя необходимость периодической смены местопребывания Секретариата создает определенные трудности и неудобства, эта практика, с одной стороны, гарантирует реальное равноправие участников Соглашения, а с другой, позволяет значительно большему числу национальных специалистов получить ценный опыт работы в Комиссии. За прошедшие с момента заключения Соглашения годы Комиссия показала себя активным органом трансграничного водного сотрудничества.

Комиссия принимает и обеспечивает выполнение четырехлетних стратегических планов, ежегодных программ деятельности Комиссии, а также секторальных программ и стратегий по всему комплексу вопросов, связанных с использованием вод бассейна, включая охрану окружающей среды; управление водными ресурсами; контроль и устранение последствий наводнений; сельское хозяйство, орошение и лесное хозяйство; рыбное хозяйство; и судоходство. В рамках Комиссии были разработаны и приняты Стратегия развития гидроэлектроэнергетики, Стратегия развития судоходства и Стратегия контроля и устранения последствий наводнений.

Одной из основных функций Комиссии является разработка дополнительных соглашений в форме обязательных правил и процедур взаимодействия сторон по конкретным вопросам трансграничного водопользования. За последние несколько лет в рамках Программы использования вод (WUP) были разработаны «Процедуры обмена данными и информацией», «Процедуры уведомления, предварительных консультаций и согласования» относительно планируемых мероприятий, которые могут повлечь значительные негативные последствия, «Процедуры мониторинга водопользования». К концу 2004 года должна завершиться работа над Правилами, касающимися поддержания стока воды, а в 2005 году должны быть приняты Правила в отношении качества воды.

Успешная деятельность Комиссии в немалой степени объясняется значительной финансовой поддержкой со стороны международных доноров – отдельных государств и международных финансовых организаций. Годовой бюджет Комиссии составляет порядка 15 млн. ам. долларов в год, до 80% которого покрывается за счет доноров. С другой стороны, знаменитый «дух Меконга», то есть способность стран-участниц находить компромиссные решения весьма сложных и даже конфликтных проблем, эффективность и прозрачность деятельности Комиссии служат гарантом того, что донорские средства найдут наиболее эффективное применение.

Среди договоров последнего времени заслуживает внимания Трехстороннее соглашение (Мозамбик, ЮАР и Свазиленд) об охране и устойчивом использовании водных ресурсов водотоков Инкомати и Мапуто 2002 г. (Соглашение по Инкомапуто), действие которого распространяется на всю систему вод указанных рек. Соглашением охватывается практически весь круг вопросов охраны и использования трансграничных вод, включая предотвращение и контроль загрязнения и иного трансграничного воздействия на поверхностные и подземные воды, охрану водных экосистем, координацию планов и мероприятий по управлению и использованию вод, обеспечение безопасности гидротехнических сооружений, мониторинг и ликвидацию последствий наводнений и засух, обмен информацией о состоянии водных ресурсов и т.д. Особый интерес в Соглашении по Инкомапуто представляет приложения, регулирующие вопросы вододелиения с учетом не только настоящих, но и будущих потребностей сторон в воде. Соглашением был создан институциональный механизм сотрудничества - трехсторонняя комиссия с широким кругом полномочий по реальному управлению использованием водных ресурсов бассейнов рек.

В Европе, Конвенция по Рейну 1998 г. и созданная пятью прирейнскими странами и ЕС международная Комиссия могут служить моделью успешного многонационального сотрудничества по охране и использованию трансграничных вод. По сравнению с другими подобными соглашениями, Конвенция по Рейну представляет собой довольно лаконичный документ, определяющий лишь общие цели сотрудничества и устанавливающий основные принципы и обязательства сторон. Главной целью Конвенции является устойчивое развитие экосистем бассейна, включая поддержание и улучшение качества воды и сокращение загрязнения, охрана популяций организмов и видового разнообразия, сохранение и восстановление естественных функций водотока, обеспечение экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами. Помимо этого, Конвенция призвана обеспечить использование вод бассейна для питьевого водоснабжения, комплексный подход к предотвращению наводнений и защиты от них с учетом экологических требований, а также способствовать восстановлению морской среды Северного моря. Основные нормы, которыми участники должны руководствоваться при реализации положений Конвенции, включают принципы предупреждения, принятия мер предосторожности, контроля загрязнения в источнике, «загрязнитель платит», устойчивого развития, применения наилучшей доступной технологии и наилучшей природоохранной практики, и т.д.

Значительно подробнее в Конвенции проработаны вопросы, касающиеся статуса, предметной компетенции и правомочий Комиссии и ее Секретариата, постоянное местопребывание которого – г. Кобленц (Германия). Задачи этого органа

включают, помимо прочего, разработку международных программ мониторинга и оценки состояния экосистем, подготовку предложений по мерам и программам мер, включая экономические инструменты, координацию планов уведомления и оповещения. Хотя решения Комиссии не являются обязательными для сторон, их выполнение тем не менее строго контролируется путем оценки эффективности принятых национальных мер на основе рассмотрения регулярных докладов, представляемых участниками Конвенции.

В своей деятельности Комиссия руководствуется решениями периодически созываемых Конференций министров окружающей среды прирейнских государств. Велика роль Комиссии в реализации Программы по устойчивому развитию Рейна – «Рейн 2020», продолжающей успешно выполненную Программу действий 1987-2000 гг. и рассчитанной на ближайшие двадцать лет. Ключевыми направлениями программы являются продолжение выполнения Экологического Плана для реки Рейн (1991 г.), Плана действий по защите от наводнений (1993 г.), дальнейшее улучшение качества вод и защита подземных водных ресурсов. С момента принятия Рамочной водной директивы ЕС 2000 г. Комиссия по Рейну оказывает поддержку прирейнским государствам в реализации ее положений.

Двустороннее сотрудничество по управлению и регулированию использования трансграничных вод развивается, как правило, на базе соглашений двух типов: соглашений общего характера, применяемых ко всем категориям и видам трансграничных водных ресурсов, разделяемых двумя государствами, и соглашений, касающихся конкретных трансграничных водотоков.

Одним из самых ранних и наиболее успешных соглашений первого типа является Договор о пограничных водах и пограничных вопросах между США и Великобританией (Канадой) 1909 г., действие которого распространяется на все трансграничные водотоки. Договором была создана Международная совместная комиссия, активно работающая и в настоящее время. Особенно велика роль Комиссии в предупреждении и урегулировании возникающих разногласий в связи с деятельностью или проектами, которые способны иметь трансграничные последствия. Комиссия может принимать как рекомендации, так и обязательные для сторон решения. При рассмотрении спорного вопроса Комиссия, как правило, опирается на экспертное заключение вспомогательного органа - технического консультативного комитета.

Наличие общего Договора о пограничных водах и Международной комиссии между двумя государствами не препятствует заключению ими соглашений по конкретным водотокам, например, целого ряда соглашений об использовании водных ресурсов бассейна реки Колумбия, серии соглашений и протоколов по использованию и охране вод Великих Озер и реки Св. Лаврентия, Соглашения о водоснабжении и контроле наводнений в бассейне реки Сурис 1988 г. и т. д.

Примером успешного двустороннего сотрудничества является продолжающееся почти 40 лет взаимодействие между Россией (СССР) и Финляндией в рамках созданной на основе Соглашения 1964 г. о пограничных водных системах Смешанной российско-финляндской комиссии. Особенностью этого договора является то, что он затрагивает все отрасли водного хозяйства, включая охрану вод, производство энергии на ГЭС, регулирование стока и уровней воды, лесосплав, рыбное хозяйство и мелиорацию, на двадцати водных системах трансграничного характера.

Комиссия сыграла активную роль в урегулировании ряда спорных вопросов, таких как вопрос о компенсации потерь, понесенных финляндской электростанцией «Иматран Войма» от строительства плотины и электростанции в Светогорске на советской территории. В результате тщательного экспертного анализа вопроса и рассмотрения его в Комиссии была достигнута договоренность, оформленная межгосударственным Договором 1972 г. На основе проведенного в рамках Комиссии исследования вопроса о регулировании стока реки Вуокса из озера Сайма и выработанного ею проекта положения о таком регулировании, в 1989 году был заключен соответствующий двусторонний договор. Решение этого вопроса является исключительным с точки зрения комплексного использования водных ресурсов. Его целью является уменьшение ущерба и предупреждение вредных последствий половодий и засух для различных видов водохозяйственной деятельности на всем водосборе.

Соглашение 1964 г. послужило впоследствии моделью при создании финляндско-шведской и финляндско-норвежской комиссий, а в России опыт наработанный по реализации этого договора переносится на отношения с Казахстаном, Украиной, Монголией, Эстонией и другими соседними государствами. В частности, российско-казахстанское сотрудничество, в основе которого лежит общее Соглашение о трансграничных водных объектах 1992 г., также осуществляется главным образом в рамках регулярных заседаний двусторонней комиссии. Россия и Казахстан в дополнение к основному Соглашению приняли три специальных протокола о совместном использовании и охране трансграничных вод и координации водохозяйственной деятельности в бассейнах рек Урал, Тобол и Ишим. Достоинством этого подхода является упрощенная процедура принятия протоколов на уровне двусторонней Комиссии, не требующая утверждения достигнутых договоренностей на межправительственном уровне.

Таким образом, международная практика накопила богатейший опыт в области регулирования сотрудничества по управлению и охране трансграничных вод на основе многосторонних и двусторонних соглашений, протоколов и в других правовых формах с активным использованием разного рода институционных механизмов, роль которых трудно переоценить.

При всем разнообразии международной практики на первый план сегодня выходит концепция комплексного (или интегрированного) управления водными ресурсами (ИУВР). Как известно, Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию 2002 года в Йоганнесбурге призвала участвовавшие в ней правительства разработать к 2005 году планы интегрированного управления водными ресурсами и водосбережения.⁴ Эта задача ставится в отношении как национальных, так и трансграничных водных ресурсов. В принятом на встрече Плане государствам рекомендуется разработать и осуществить национальные и региональные стратегии, планы и программы по интегрированному управлению речными бассейнами, водосборами и подземными водами; улучшить эффективность использования водных ресурсов и обеспечить их распределение между конкурирующими видами пользования таким образом, чтобы приоритет был отдан удовлетворению насущных потребностей человека и чтобы был достигнут баланс между требованием сохранения и восстановления экосистем,

⁴ Доклад о работе Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоганнесбург, 26 августа - 4 сентября 2002 года, A/Conf.199/20, ООН, Нью-Йорк, 2002 г., стр. 26.

особенно уязвимых, и бытовыми, промышленными и сельскохозяйственными потребностями, включая обеспечение качества питьевой воды.

Процесс ИУВР базируется на ряде ключевых принципов, которые в обобщенном виде заключаются в следующем:

- Управление водой должно осуществляться в пределах гидрографических границ в соответствии с морфологией конкретного бассейна;
- Управление должно включать учет и привлечение всех видов вод (поверхностных, подземных, возвратных), принимая во внимание климатические особенности;
- Тесная увязка водопользования и всех участвующих субъектов должна осуществляться как по горизонтали между отраслями, так и по вертикали между уровнями иерархии управления водой;
- Должно быть обеспечено общественное участие в управлении, планировании и развитии водных ресурсов;
- Управление водой должно осуществляться в условиях адекватного информационного обеспечения, открытости и «прозрачности»; и
- В деятельности водохозяйственных органов приоритет должен отдаваться насущным человеческим нуждам и природным требованиям.
- Должны быть использованы стимулы для водосбережения и борьбы с непродуктивными потерями в отношении всех водохозяйственных субъектов и водопользователей.

Таким образом, ИУВР определяется как процесс, который основан на учете всех наличных водных источников и ресурсов (поверхностных, подземных и возвратных вод) в пределах гидрографических границ водотока (бассейна), увязывает интересы различных отраслей и уровни иерархии водопользования, вовлекает все заинтересованные стороны в принятие решений и способствует эффективному и устойчивому использованию воды в интересах благосостояния общества и экологической безопасности.⁵ Главная цель ИУВР – устойчивое, справедливое и эффективное обеспечение водой нужд водопользователей и природы.

По определению Глобального Водного Партнерства (ГВП) ключевыми элементами «среды, способствующей применению ИУВР» являются:

- политические решения (водная политика),

⁵ См., например, В. Соколов, Интегрированное управление водными ресурсами (опыт Центральной Азии и Кавказа), «Реализация принципов интегрированного управления водными ресурсами в странах Центральной Азии и Кавказа», Global Water Partnership, 2004 г., стр. 3.

- правовая основа («водная политика, облаченная в правовые формы»),
- финансирование и стимулирование (финансовые ресурсы).

При этом праву отводится особая роль в обеспечении реализации принципов ИУВР. Без наличия соответствующей правовой базы, т.е. четкого определения взаимных прав и обязанностей всех участников водохозяйственных отношений, как национальных, так и международных, подкрепленных, если нужно, правовой санкцией, ни одно политическое решение не сможет быть выполнено.

Внедрение принципов ИУВР в практику представляет собой долгосрочный процесс, ориентированный на принятие решений на всех уровнях – местном, бассейновом или суб-бассейновом, национальном и международном (региональном или трансграничном) - для обеспечения эффективной интеграции факторов, связанных с использованием водных и земельных ресурсов, в процессы экономического и социального развития. Сложность задачи реализации ИУВР на уровне одного государства достаточна очевидна. Еще более сложным представляется его осуществление на международном уровне, в условиях подчинения отдельных частей единой природной системы – водосборного бассейна – различным национальным юрисдикциям. Тем не менее, применение интегрированного подхода к управлению трансграничными водными ресурсами должно быть в центре внимания межгосударственного сотрудничества.

4. Международно-правовая база сотрудничества по управлению и использованию трансграничных водных ресурсов в регионе ВЕКЦА: современное состояние.⁶

Известно, что с распадом СССР и появлением т.н. «Новых независимых государств», многие сугубо внутренние проблемы управления, использования, распределения и охраны водных ресурсов приобрели трансграничный характер. Новая ситуация потребовала новых подходов к регулированию отношений водопользования между суверенными государствами, включая создание соответствующей международно-правовой базы сотрудничества. За прошедшие более десяти лет было немало сделано по налаживанию и правовому оформлению трансграничного водного сотрудничества как в региональном контексте – под эгидой ЕЭК ООН и в рамках структур Содружества Независимых Государств (СНГ), так и на уровне двусторонних отношений или на уровне трансграничных речных бассейнов.

Многие государства региона ВЕКЦА являются участниками тех или иных экологических конвенций ЕЭК ООН. Так,

- В Водной конвенции 1992 г. участвуют Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Молдавия, Россия, Украина;
- В Протоколе по воде и здоровью 1999 г. участвуют Азербайджан, Россия, Украина;

⁶ При подготовке данной части доклада были использованы положения и выводы, содержащиеся в докладе «Трансграничное водное сотрудничество в Новых Независимых Государствах», ЕЭК ООН, Москва-Женева, 2003 г.

- В Конвенции по ОВОС 1991 г. участвуют Азербайджан, Армения, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Украина; и
- В Конвенции по промышленным авариям 1992 г. участвуют Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Молдавия, Россия;
- В Орхусской Конвенции об информации 1998 г. участвуют Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Туркмения, Украина.

Ряд государств ВЕКЦА подписали, но еще не ратифицировали, некоторые из указанных выше конвенций и протоколы о гражданской ответственности и о стратегической экологической оценке.

Большинство стран региона ВЕКЦА участвует также в глобальных международных договорах, которые затрагивают или имеют непосредственное отношение к вопросам использования и охраны водных ресурсов. К ним относятся, в первую очередь, Рамсарская конвенция ЮНЕСКО о водно-болотных угодьях международного значения, главным образом в качестве места обитания водоплавающих птиц, 1971 г., касающаяся трансграничных водно-болотных угодьев и трансграничных водных систем, а также Конвенция ЮНЕСКО о культурном и природном наследии 1972 г. В то же время ни одно из государств региона ВЕКЦА пока не присоединилось к единственному универсальному международному договору, целиком посвященному вопросам использования трансграничных вод - Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.

Тем не менее, многие правовые принципы и нормы, закрепленные в Конвенции 1997 г., можно найти в соответствующих двусторонних и бассейновых соглашениях и проектах соглашений, заключенных либо разработанных странами региона ВЕКЦА.

В этом плане следует обратить внимание на Соглашение об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов государств - участников СНГ 1998 г. (в силе с 2002 г.), в котором участвуют три страны: Белоруссия, Российская Федерация и Таджикистан. Соглашение в целом следует положениям Водной Конвенции ЕЭК ООН, но идет несколько дальше в решении ряда вопросов, не затрагиваемых в Конвенции.

В частности, стороны по этому соглашению обязались:

- определить общие принципы использования и деления водных ресурсов водных объектов;
- не проводить водохозяйственные мероприятия, которые могут оказывать негативное влияние на окружающую среду, в том числе на водные объекты; и
- исчислять ущерб, нанесенный водным объектам, на единой методологической основе.

Однако, в силу того, что лишь три страны региона ВЕКЦА участвуют в данном Соглашении и лишь два из них имеют общую границу (Россия и Белоруссия), реальное значение этого документа минимально и его будущее будет зависеть от дальнейшего развития сотрудничества в рамках СНГ.

Достаточно активно, хотя и не без трудностей, происходит процесс формирования международно-правовой базы трансграничного водного сотрудничества в бассейне Аральского моря. Странами Центральной Азии было заключено первое многостороннее соглашение по трансграничным водам в регионе ВЕКЦА - Соглашение о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников от 18 февраля 1992 г. между Казахстаном, Киргизией, Узбекистаном, Таджикистаном и Туркменией. Странами бассейна Аральского моря были созданы единые региональные структуры: Международный фонд спасения Арала (МФСА), в составе которого функционирует Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКВК) Центральной Азии и Межгосударственная Комиссия по устойчивому развитию (МКУР). Филиалы этой организации имеются во всех странах региона.

Соглашение 1992 г. между государствами Центральной Азии по существу закрепило на определенный период принципы и практику распределения вод бассейнов рек Амударья и Сырдарья в соответствии с критериями и объемами, которые были предусмотрены принятыми еще в советское время «Схемами комплексного использования и охраны водных ресурсов» (КИОВР) по бассейнам Амударья и Сырдарьи.

МКВК Центральной Азии должна определять водохозяйственную политику в регионе с учетом интересов всех отраслей народного хозяйства, комплексного и рационального использования водных ресурсов, перспективной программы водообеспечения региона и мер по ее реализации. Исполнительными и оперативными органами Комиссии являются бассейновые водохозяйственные объединения (БВО) «Амударья» и «Сырдарья», созданные еще до распада СССР, которые отвечают за деятельность по использованию водных ресурсов бассейнов двух основных рек этого региона – Амударьи и Сырдарьи.

В определенной степени достижением является заключение Соглашения 1998 г. по использованию водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (Казахстан, Киргизия, Узбекистан), к которому присоединился и Таджикистан, сыгравшее позитивную роль в плане упорядочения водно-энергетического обмена между странами верховий (Киргизия, Таджикистан) и низовий (Казахстан, Узбекистан) бассейна Сырдарьи. В настоящее время в стадии разработки находится еще целый ряд многосторонних соглашений. В 2003 году завершена разработка Стратегии «Рациональное и эффективное использование водных и энергетических ресурсов Центральной Азии в рамках специальной программы ЕЭК ООН для экономики Центральной Азии (СПЕСА).

На состоявшемся в октябре 2002 года в столице Таджикистана г. Душанбе саммите Глав государств Центральной Азии была выдвинута новая инициатива по решению проблем бассейна Аральского моря. Душанбинская Декларация и утверждённые приоритетные направления Программы конкретных действий на 2003-2010 годы ориентируют государства Центральной Азии на дальнейшее согласование механизмов управления водными ресурсами, реабилитацию

водохозяйственных объектов, улучшение использования водных и земельных ресурсов, борьбу с опустыниванием и стихийными бедствиями, выполнение природоохранных мероприятий, укрепление правовой базы сотрудничества в контексте устойчивого развития и улучшение социально-экономических условий населения бассейна Аральского моря. Одним из приоритетных направлений программы конкретных действий предусмотрена разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря.

Тем не менее, состояние международно-правовой базы сотрудничества стран Центральной Азии не отвечает характеру трансграничных водных проблем региона. Имеющиеся соглашения либо несовершенны с точки зрения содержания и правовой формы, либо плохо выполняются. Принятие ряда новых соглашений по разного рода причинам задерживается. Так, в соответствии с «Программой конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010 гг.» (ПБАМ-2) в 2004 году должны были быть подготовлены проекты следующих правовых актов:

- Соглашения по совершенствованию организационной структуры подразделений МКВК;
- Соглашения о формировании региональной, национальных и бассейновых информационных систем и об обмене информацией;
- Соглашения об управлении качеством воды для создания экологической устойчивости трансграничных водных объектов; и
- Соглашения об арбитраже в вопросах совместного управления, использования и охраны водных ресурсов в бассейне Аральского моря.

Однако, ни один из указанных выше документов пока не был принят.

В 2005 году должны быть завершены работы по подготовке проектов:

- Соглашения об основных принципах совместного управления, улучшении Соглашения 1998 г., использовании и охраны водных ресурсов бассейна реки Сырдарья;
- Соглашения о нормах экологического стока реки Сырдарья с учетом Северной части Приаралья и Аральского моря;
- Соглашения об основных принципах совместного управления, использования и охраны водных ресурсов бассейна реки Амударья;
- Соглашения о нормах экологического стока реки Амударья с учетом Южной части Приаралья и Аральского моря, а также:
- Правил управления водными ресурсами бассейна реки Сырдарья; и
- Правил управления водными ресурсами бассейна реки Амударья.

ПБАМ-2 предусмотрено выполнение таких позиций (сроки исполнения: 2003-2010 гг.):

- Правовые нормы и правила деятельности межгосударственных структур в их взаимодействии с государственными структурами; и
- Разработка или совершенствование законодательно-нормативных и экономических инструментов по использованию природных ресурсов и охраны горных территорий Центральной Азии.

В 2004 году должна быть завершена также работа по подготовке проекта:

- Соглашения по регулированию стока реки Вахш Нурекским водохранилищем с учетом интересов пойменно-тугайного заповедника Тигровая балка,

а в период 2004-2006 гг. должна быть разработана правовая база для реализации *принципов ИУВР в виде пакета документов.*

Успешное осуществление этой чрезвычайно насыщенной программы потребует проявления как политической воли со стороны руководства центрально-азиатских государств, так и максимальных усилий всех заинтересованных ведомств и должностных лиц, ответственных за трансграничное водное сотрудничество.

Наряду с многосторонними соглашениями и программами по трансграничным водам за последние годы активно развивается сотрудничество между сопредельными государствами на двусторонней основе или в пределах отдельных, как правило крупных, трансграничных бассейнов. Многие государства региона заключили общие договоры о сотрудничестве в области охраны окружающей среды, действие которых по определению распространяется и на водные ресурсы.

Это касается целого ряда двусторонних природоохранных соглашений общего характера, заключенных Россией с сопредельными ей государствами, соглашений о сотрудничестве в области охраны окружающей среды между Грузией и Азербайджаники 1997 г., между Грузией и Арменией 1997 г., Протокол о сотрудничестве между Министерством охраны окружающей среды Украины и Государственным департаментом охраны окружающей среды Молдовы 1993 г.

Особая роль в развитии международного водного сотрудничества принадлежит специализированным договорам о трансграничных водных объектах, таких как соглашения между Россией и Украиной 1992 г., между Россией и Казахстаном 1992 г., между Украиной и Молдовой 1994 г., между Белоруссией и Украиной 2001 г., между Россией и Белоруссией 2002 г.

Весьма активные связи налажены между компетентными национальными организациями в рамках российско-украинского и российско-казахстанского соглашений. Так, за период действия Соглашения между Россией и Украиной состоялось одиннадцать совещаний Уполномоченных по выполнению его положений. В целом, согласно договоренности, встречи Уполномоченных должны проходить ежегодно, а их заместителей не менее двух раз в год. С периодичностью четыре раза в год проходят встречи смешанных рабочих групп.

Совещания Уполномоченных обычно рассматривают весьма широкий круг вопросов двустороннего водного сотрудничества, включая такие как:

- Подготовка к весеннему половодью и пропуск половодья;
- Программа и результаты совместного контроля качества поверхностных вод по гидрохимическим и радиологическим показателям в пограничных створах;
- Определение контрольных створов для мониторинга гидрохимических и радиологических показателей, измерения расходов воды;
- Условия обмена и передачи оперативной информации;
- Отработка плана совместных действий сторон в результате возникновения чрезвычайных ситуаций;
- Рассмотрение и одобрение международных программ по оздоровлению Днепра; и
- Программа и пути реализации оздоровления и восстановления трансграничных малых рек.

Российско-казахстанская комиссия, созданная в соответствии с Соглашением 1992 г., провела 13 заседаний, на которых происходит регулярный обмен информацией, согласование проектов водохозяйственных и водоохраных мероприятий, принятие дополнительных протоколов по конкретным водотокам.

Наряду с общими договорами о трансграничных водных системах (объектах), заключаются соглашения в отношении конкретных речных бассейнов или их частей. К такого рода правовым актам относятся двусторонние соглашения между Узбекистаном и Туркменией о распределении стока реки Амударья, между Киргизией и Казахстаном об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас от 21 января 2000 г. и создании соответствующего организационного механизма - двусторонней комиссии, Меморандум о взаимопонимании между Министерством окружающей среды Грузии и Государственным комитетом экологии и природных ресурсов Азербайджана о сотрудничестве в разработке и проведении совместного пилотного проекта по мониторингу и оценке в бассейне реки Мтквари/Куры. При поддержке Шведского Агентства по охране окружающей среды (SEPA) разработаны проекты бассейновых соглашений по реке Западная Двина (Даугава) между Россией, Белоруссией и Латвией и по реке Неман между Белоруссией, Литвой и Россией, принятие которых ожидается в близком будущем. В рамках Программы ГЭФ-ПРООН «Экологическое оздоровление бассейна Днепра (Белоруссия, Россия, Украина)» разработан проект трехстороннего соглашения по бассейну реки Днепр. Принято решение о подготовке проекта нового соглашения между Украиной и Молдавией о сотрудничестве в бассейне реки Днестр, призванного воплотить новые принципы и подходы к управлению трансграничными водными ресурсами.

Перечисленные выше факты свидетельствуют о том, что страны региона ВЕКЦА в целом правильно оценивают важность и необходимость создания соответствующей международно-правовой базы, как многосторонней, так и двусторонней, для упорядочения и активизации трансграничного водного сотрудничества. Вместе с тем, имеется немало проблем политического, экономического и правового характера, которые затрудняют или замедляют процесс развития и совершенствования международно-правовых рамок сотрудничества.

5. Проблемы и пути совершенствования международно-правовой базы сотрудничества по управлению и использованию трансграничных водных ресурсов в регионе ВЕКЦА.

В контексте юридического исследования правовых аспектов водного сотрудничества в регионе ВЕКЦА представляется целесообразным остановиться только на вопросах, связанных с международным нормотворчеством и правоприменением, абстрагируясь по возможности от более общих политических и социально-экономических вопросов, которые могут оказывать влияние на динамику и характер такого сотрудничества.

С точки зрения идентификации проблем и пробелов в сфере международного нормотворчества следующие представляются наиболее очевидными:

- Неучастие в экологических конвенциях ЕЭК ООН. Как было отмечено выше, положения Водной конвенции 1992 г. и вытекающие из нее правовые требования, прямо применимы к деятельности государств по использованию и охране водных ресурсов. Нужно отметить в то же время, что Конвенция устанавливает лишь общие правовые рамки международного сотрудничества, предлагает своего рода «матрицу», рекомендуемую для использования прибрежными странами конкретных водотоков с учетом специфических условий и обстоятельств, не возлагая на участников каких-либо непосильных конкретных обязательств. В связи с этим представляется труднообъяснимым неучастие в Конвенции целого ряда стран региона ВЕКЦА, в первую очередь всех, кроме Казахстана, государств Центральной Азии. Этим странам следовало бы более тщательно рассмотреть вопрос о присоединении к Водной конвенции 1992 г. Это во многом касается и других «рамочных» экологических конвенций и протоколов к ним. Ратификация подписанных или присоединение к региональным инструментам позволит не только укрепить правовую базу водного сотрудничества, но и в полной мере воспользоваться богатейшим опытом и экспертной и организационно-технической поддержкой со стороны ЕЭК ООН;
- Неурегулированность отношений по использованию трансграничных водных ресурсов ряда важных речных бассейнов. Известно, что в регионе ВЕКЦА имеется ряд крупных международных водотоков, в отношении которых еще не создано обязательной для прибрежных стран правовой базы в форме соглашений или иных договоренностей. В таких речных бассейнах,

как бассейн реки Кура (в котором находятся Азербайджан, Армения, Грузия, Иран и Турция) и бассейн реки Самур (Российская Федерация и Азербайджан) не достигнуто согласия о разумном и справедливом использовании водных ресурсов. Без международных соглашений остаются пока бассейны таких многонациональных рек как Днепр, Западная Двина, Неман, хотя в определенной степени вопросы их использования и охраны решаются на базе двусторонних соглашений сопредельных стран бассейна. Сотрудничество со странами, находящимися вне региона ВЕКЦА также иногда встречает затруднения, как, например, между Российской Федерацией и Китаем или между Грузией и Турцией.

- Несовершенство существующей международно-правовой базы. Ряд действующих в настоящее время соглашений, особенно тех, которые были заключены в начале 1990-х годов, имеют существенные пробелы и недостатки как с точки зрения правового содержания, так и формы. Практически ни одно из этих соглашений не отвечает принятым в современной международной практике стандартам и критериям, применяемым при разработке такого рода актов. В них отсутствует четкое определение пространственной сферы применения и целей; не упоминаются такие общепризнанные правовые принципы и концептуальные основы управления водными ресурсами как разумное и справедливое использование трансграничных вод, принцип принятия предупредительных мер, принцип «загрязнитель платит», экосистемный подход, бассейновый принцип управления и т.д.; отсутствуют процедуры уведомления и консультаций при планировании деятельности способной вызвать трансграничное воздействие; нет положений относительно доступа к информации, касающейся состояния водных ресурсов, и роли общественности в принятии решений относительно их использования; не предусмотрен механизм компенсации причиненного трансграничного ущерба; слабо проработаны институциональные механизмы сотрудничества и процедуры урегулирования возможных разногласий. С точки зрения юридической техники отсутствует ясная и логичная структура, положения представлены весьма бессистемно и часто дублируют друг друга.
- Важнейшим недостатком этих соглашений является отсутствие какого-либо намека на принципы подходы ИУВР, что объясняется сравнительно недавним появлением этой концепции.
- В связи с этим желательно, чтобы новые тенденции и подходы в сфере управления трансграничными водными ресурсами (такие как бассейновый подход, принципы ИУВР, эффективные институциональные механизмы и т.д.), нашли отражение в нормативной базе межгосударственного водного сотрудничества стран региона ВЕКЦА. Это может быть достигнуто посредством пересмотра и внесения изменений в существующие соглашения или путем замены их новыми соглашениями, в полной мере соответствующими современным международным стандартам

нормотворчества и подходам к управлению трансграничными водными ресурсами.

Другая группа проблем касается имплементации заключенных странами региона ВЕКЦА многосторонних и двусторонних соглашений по вопросам трансграничных вод. В этом отношении наиболее важной представляется проблема эффективности.

- Анализ практики применения заключенных на настоящее время водных соглашений показывает весьма низкую их эффективность при решении существующих экологических, экономических и социальных вопросов. Для этого могут быть различные причины:
- Политические: отсутствие политической воли или заинтересованности в достижении целей соглашения руководства участвующей в нем страны; неприоритетность водной проблематики с точки зрения внешней или внутренней политики государства; а в редких случаях - отсутствие нормальных добрососедских двусторонних отношений.
- Экономические: отсутствие или дефицит финансовых и материальных ресурсов, требуемых для выполнения обязательств по соглашению; недостаток квалифицированных кадров и экспертной базы.
- Юридические: недостаточная правовая проработка требований, вытекающих из соглашения, в отношении его участников; нечеткость и расплывчатость договорных положений; отсутствие критериев оценки эффективности; иногда, чрезмерная завышенность предъявляемых к участникам требований; отсутствие должного контроля за соблюдением соглашения в целом и выполнения конкретных обязательств; отсутствие или неэффективность имеющихся институционных механизмов; отсутствие или неэффективность средств урегулирования споров и разногласий между участниками.
- Социальные: недостаточная заинтересованность гражданского общества в целях и результатах соответствующего трансграничного сотрудничества в целом; недостаточная информированность населения; отсутствие механизмов, способствующих участию общественности в принятии решений по реализации целей соглашения.

Меры по повышению эффективности действующих международных соглашений соответственно могут иметь как политико-правовой, так и социально-экономический характер.

6. Предложения и рекомендации по развитию и повышению эффективности международно-правовой базы водного сотрудничества государств региона ВЕКЦА

Предлагаемые ниже выводы и рекомендации были подготовлены в результате обсуждения проблематики трансграничного водного сотрудничества стран региона ВЕКЦА в рамках Международного семинара ЕЭК ООН, проведенного в Киеве в ноябре 2004 г.

I. Предложения общего характера в отношении всех стран региона ВЕКЦА

- 1) Рассмотреть вопрос о целесообразности присоединения к Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г., которая устанавливает общие правовые рамки взаимоотношений государств по использованию и охране водных ресурсов международных водотоков.
- 2) В качестве первоочередной задачи ратифицировать или присоединиться к Водной конвенции ЕЭК ООН 1992 г., ее протоколам по воде и здоровью и по гражданской ответственности, а также к другим «экологическим» конвенциям ЕЭК ООН.
- 3) Провести «инвентаризацию» существующей международно-правовой базы трансграничного водного сотрудничества, включая анализ содержания и оценку практического применения действующих международных соглашений и программ.
- 4) Заполнить имеющиеся пробелы в международно-правовой базе водного сотрудничества в регионе ВЕКЦА путем заключения новых соглашений взамен «устаревших» или в отношении тех трансграничных водотоков или водных объектов, которые еще не стали предметом международно-правового регулирования. Новые соглашения должны разрабатываться на основе и с учетом достижений и тенденций современной практики управления водными ресурсами, таких как:
 - Применение бассейнового подхода и методов интегрированного управления трансграничными водными ресурсами с учетом требований устойчивого водопользования;
 - Применение экосистемного подхода к управлению трансграничными водными ресурсами;
 - Создание единых систем мониторинга состояния трансграничных вод конкретных трансграничных бассейнов, обмена гидрологической информацией и данными о состоянии водных ресурсов, прогноза крупных стихийных бедствий и катастроф, связанных с водным фактором;
 - Создание межгосударственных систем оповещения и оказания взаимопомощи в случае стихийных бедствий, аварий или возможных актов терроризма на водохозяйственных сооружениях трансграничного значения;

- Создание, где это требуется, системы согласованных совместных действий в кризисные маловодные годы;
 - Применение, где это целесообразно, экономических механизмов распределения прибыли и затрат при использовании трансграничных водных ресурсов и водохозяйственных сооружений трансграничного значения между ресурсо-образующими и ресурсо-потребляющими государствами бассейна;
 - Применение экономических механизмов возмещения трансграничного ущерба, причиненного при использовании общих водных ресурсов;
 - Создание систем защищенности плотин и дамб естественных и искусственных водоемов и других значимых водохозяйственных объектов; и
 - Привлечение общественности к участию в решении вопросов управления водными ресурсами.
- 5) Провести оценку деятельности существующих институциональных механизмов многостороннего и двустороннего водного сотрудничества в регионе ВЕКЦА и, где необходимо, принять меры по повышению их эффективности или создать новые механизмы.
 - 6) Целесообразно развивать сотрудничество местных органов прибрежных сторон в рамках Водной конвенции с использованием имеющегося положительного опыта такой деятельности в отдельных трансграничных бассейнах, например опыта работы Совета руководителей приграничных областей в бассейне р. Северский Донец, который подготовил межрегиональную бассейновую программу, осуществляет координацию международных и национальных проектов и программ в бассейне реки, информирует заинтересованные стороны и т.д.
 - 7) Провести анализ национального законодательства стран региона ВЕКЦА и оценку его соответствия обязательствам, вытекающим из действующих соглашений по трансграничным водным ресурсам, а также новейшим подходам и принципам управления водными ресурсами, таким как ИУВР, принцип принятия мер предосторожности, «загрязнитель платит», устойчивость водопользования и т.д.
 - 8) Провести анализ нормативных требований в отношении качественных и количественных характеристик водных ресурсов в государствах региона ВЕКЦА и при необходимости гармонизацию таких требований и стандартов в отношении трансграничных водных ресурсов.
 - 9) Изучить вопрос о путях повышения эффективности межотраслевой координации национальных ведомств, причастных к управлению и использованию трансграничных водных ресурсов, в том числе посредством создания соответствующих механизмов координации.

II. Предложения относительно конкретных мер по укреплению международно-правовой базы водного сотрудничества в регионе ВЕКЦА.

- 1) В целях ускорения ратификации (присоединения) стран региона к Водной конвенции и протоколам к ней Секретариату Водной конвенции следует:
 - подготовить соответствующий правовой комментарий, разъясняющий содержание и смысл тех положений Конвенции и протоколов к ней, которые вызывают проблемы толкования с точки зрения требований, предъявляемых к участвующим в них государствам;
 - в частности, для ускорения процесса вступления в силу Протокола по гражданской ответственности необходимо разъяснение механизма реализации гражданско-правовой ответственности (в частности, финансовой), а также анализ мнимых и реальных угроз и преимуществ, связанных с участием в этом инструменте;
 - периодически направлять компетентным национальным органам напоминания в мягкой форме о желательности присоединения к указанным инструментам и другим «экологическим» конвенциям и протоколам ЕЭК ООН.
- 2) Странам Центральной Азии следует безотлагательно завершить работу над проектами соглашений по трансграничным водным ресурсам бассейна Аральского моря и принять их по возможности в кратчайший срок. В соответствии с Программой БАМ-2 следует незамедлительно приступить к разработке новых предусмотренных этим документом соглашений.
- 3) Где это необходимо, прибрежные государства трансграничных водотоков региона ВЕКЦА должны договориться о подготовке проектов двусторонних соглашений о сотрудничестве по использованию трансграничных водных ресурсов. Это, в частности, касается стран Кавказа (реки Кура, Аракс, Самур) и бассейна реки Днестр.
- 4) Секретариату Водной конвенции продолжать оказывать содействие разработке международно-правовых соглашений и поддержку мероприятиям, направленным на повышение профессиональной квалификации специалистов в области водного хозяйства и охраны окружающей среды стран региона ВЕКЦА, участвующих в международном сотрудничестве по трансграничным водам.
- 5) Считать полезным активизацию деятельности (проведение пилотных проектов) по применению принципов Водной рамочной директивы ЕС (2000 г.) и предыдущих результатов деятельности в рамках Конвенции в рамках Программы ТАСИС и иных механизмов финансирования.