



Оценка воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте в бассейне Аральского моря: Взаимодействие международного и национального права

Динара Р. Зиганшина¹

¹Заместитель директора, Научно-информационный центр Межгосударственной Координационной Водохозяйственной Комиссии Центральной Азии; Доцент, Ташкентский институт инженеров ирригации и механизации сельского хозяйства

*для корреспонденции: dinara.ziganshina@gmail.com

Данная версия является переводом статьи «Transboundary environmental assessment in the Aral Sea basin: the interplay of international and domestic law», опубликованной в журнале 27 апреля 2019 г.

MPНТИ 10.53.47

doi: 10.29258/CAJWR/2018-RI.v4-2/1-24.rus

Аннотация

В статье рассматривается взаимодействие национального и международного права на примере оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте. Международное и национальное право взаимодействуют и влияют друг на друга при различных обстоятельствах, в том числе на стадиях формирования, толкования, имплементации и применения норм. В данной статье это взаимодействие демонстрируется на основе обзора эволюции ОВОС на национальном и международном уровнях и анализа правового регулирования ОВОС применительно к трансграничным водам в бассейне Аральского моря. Обязательства по проведению ОВОС в трансграничном контексте заслуживают особого внимания в связи с крупномасштабным развитием гидроэнергетики в бассейне Аральского моря, прибрежными странами которого являются Афганистан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. Экономика и благополучие населения стран бассейна зависят в значительной степени от наличия и качества водных ресурсов, но также такая зависимость привела к нарушению хрупкого экологического равновесия в регионе и поставила под угрозу его экологическую целостность.

Ключевые слова: оценка воздействия на окружающую среду, Центральная Азия, международное право, национальное право, трансграничные воды

1. Введение

Все чаще признается факт, что международное право и национальное право не отдельные правовые системы, а взаимодействуют и влияют друг на друга в различных ситуациях, включая формирование, толкование, имплементацию и применение норм.¹ В данной

¹ См., например, J. H. F. PANHUY, "Relations and Interactions between International and National Scenes of Law" (1964) 112 Recueil des Cours, H. KOH, "The 1994 Roscoe Pound Lecture: Transnational Legal Process" (1996) 75 Nebraska Law Review 181, M. FINNEMORE and K. SIKKINK, "International Norm Dynamics and Political Change" (1998) 52 International Organization 4, 887.

статье демонстрируется, как взаимодействие между национальным и международным правом повлияло на развитие и функционирование оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте. В первом разделе статьи прослеживается историческая эволюция ОВОС на национальном и международном уровнях и выделяются основные этапы, определившие сферу ее применения и характер. В следующем разделе на основе анализа международных и национальных правовых инструментов, регулирующих вопросы ОВОС применительно к трансграничным водам в бассейне Аральского моря, иллюстрируется, что национальное законодательство является основополагающей частью ОВОС в трансграничном контексте. Обязательства по проведению ОВОС в трансграничном контексте заслуживают особого внимания в связи с крупномасштабным развитием гидроэнергетики в бассейне Аральского моря, прибрежными странами которого являются Афганистан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. Экономика и благосостояние населения стран бассейна в значительной степени зависят от наличия и качества водных ресурсов, но также такая зависимость привела к нарушению хрупкого экологического равновесия в регионе и поставила под угрозу его экологическую целостность.² В третьем разделе статьи трансграничная ОВОС в бассейне Аральского моря представлена в качестве примера правового взаимодействия. Такое взаимодействие, происходящее на основе прозрачного, инклюзивного, аргументированного и институционализированного процесса принятия решений, демонстрирует роль международных и национальных факторов для обеспечения эффективной трансграничной ОВОС.³ Этот раздел базируется на исследованиях в области права и международных отношений, которые рассматривают процесс как составляющую эффективного права. В заключении изложены краткие выводы.⁴

2. Экологическая оценка: сфера применения, характер и историческое развитие

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) - это национальная процедура оценки возможного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду до

² Афганистан не рассматривается в данной статье, так как не участвует в управлении водными ресурсами на региональном уровне.

³ Для обзора водных проблем региона см., например, Dukhovny, V. & de Schutter J. (2011), *Water in Central Asia: Past, Present, Future*. Taylor & Francis Group.

⁴ См., например, T. FRANCK, *The Power of Legitimacy among Nations* (Oxford: Oxford University Press, 1990); M. M. REISMAN, S. WIESSNER, and A. R. WILLARD, "The New Haven School: A Brief Introduction" (2001) 32 *Yale Journal of International Law* 575; A. CHAYES and A. H. CHAYES, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements* (Cambridge: Harvard University Press, 1995); H. KOH, "Why Do Nations Obey International Law?" (1997) 106 *Yale Law Journal* 2599; J. BRUNNÉE and S. J. TOOPE, *Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account*, *Cambridge Studies in International and Comparative Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010); A. WENDT, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics" (1992) 46 *International Organization* 391; M. FINNEMORE, "Are Legal Norms Distinctive?" (2000) 32 *New York University Journal of International Law and Politics* 699.

принятия решения об ее осуществлении.⁵ В отличие от ОВОС, которая имеет дело с «проектами», стратегическая экологическая оценка (СЭО) применяется на стратегическом уровне принятия решений и направлена на оценку возможных экологических последствий проектов планов, программ, политики и законодательства. Термин экологическая оценка (ЭО) будет использоваться в этой статье для охвата ОВОС и СЭО.

Первые системы ЭО появились на национальном уровне. Еще в 1969 году в Законе о национальной политике в области окружающей среды Соединенных Штатов Америки (NEPA) было заложено понимание ЭО, которое требовало, чтобы «все ведомства федерального правительства ... включали в каждую рекомендацию о крупных федеральных действиях, существенно влияющих на качество окружающей среды человека, подробное изложение ... воздействия предлагаемого действия на окружающую среду».⁶ Таким образом, Закон стремился «содействовать усилиям по предотвращению или устранению ущерба окружающей среде и биосфере».⁷ Однако, как позже подтвердил Верховный суд, «NEPA не определяет конкретные результаты, а просто предписывает необходимый процесс. Если неблагоприятные воздействия предлагаемых действий на окружающую среду должным образом определены и оценены, NEPA не ограничивает агентство в принятии решения о том, что другие ценности перевешивают затраты на охрану окружающей среды».⁸ Следовательно, NEPA была создана для содействия предупредительному, прозрачному и демократическому процессу принятия решений в области окружающей среды, которому необходимо следовать как на уровне проекта, так и на стратегическом/программном уровнях.⁹

Процедуры ЭО, исходящие от NEPA, быстро распространились по всему миру. Канада, Австралия, Новая Зеландия и Франция были среди первых стран, которые приняли обязательные процедуры ЭО. Расхождение в развитии ЭО в отдельных странах и регионах было предопределено различными правовыми, административными и

⁵ Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, 30 ILM 800 (1991) (принята 25 февраля 1991, вступила в силу 10 сентября 1997) [Конвенция Эспо], J. HOLDER and D. MCGILLIVRAY, eds., *Taking Stock of Environmental Assessment: Law, Policy and Practice* (New York: Routledge-Cavendish 2007). См. также Международная ассоциация по оценке воздействия, Что такое оценка воздействия? Ссылка: www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/What%20is%20IA_web.pdf и Конвенция о биоразнообразии, Программа оценки воздействия, ссылка www.cbd.int/impact/.

⁶ Закон о национальной экологической политике 1969г. (NEPA) § 102(2)(c), 42 USC § 4332 (2000).

⁷ Там же § 2.

⁸ Per Stephens J in *Robertson v Methow Valley Citizens Council* 490 U.S. 332, 104 Led2d 351 (1989).

⁹ NEPA, §102(2)(c), в котором, как было позже определено, понятие «основные федеральные действия» стало включать проекты и программы, правила, положения, планы, политику, процедуры и законодательные предложения, выдвигаемые федеральными агентствами.

политическими обстоятельствами.¹⁰ Холдер описал закономерности развития ЭО в Европе следующим образом:

В Европе развитие экологической оценки было более линейным [по сравнению с Соединенными Штатами], с медленным расширением экологической оценки от оценки исключительно проектов до положения, в котором более стратегические формы оценки (планы и программы) теперь обеспечивают основу для «под»-оценки проектов, а «супер» расширенная форма (анализ воздействия или устойчивости) придает равное значение социальным, экономическим и экологическим факторам, оставляя мало практического или концептуального пространства для экологического подхода за ограниченными экологическими полномочиями.¹¹

Однако Ховарт отмечает, что с принятием Водной рамочной директивы Европейского союза Европа сможет представить модель для восполнения отсутствующих, но необходимых *материальных* элементов ЭО, опираясь на предусмотренную в Директиве модель оценки воздействия, в которой лицам, принимающим решения, предоставляются четкие рамки, в пределах которых могут приниматься решения, в том числе избегать любые решения, которые могут привести к ухудшению качества воды и/или нарушению существовавших ранее экологических стандартов ЕС.¹²

В Союзе Советских Социалистических Республик (СССР) ЭО зародилась в 1985 году под влиянием Запада, но по существу и форме четко вписанная в советскую систему экономического планирования. Два документа заложили основу для этого развития: Постановление Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 года, которое предписало органам государственной власти установить обязательную процедуру экологической экспертизы всех предлагаемых технологий и материалов, а также проектов, связанных с разработкой и реконструкцией промышленной инфраструктуры, и Инструкции (СНиП 1.02.01-85) Госстроя СССР от 23 декабря 1985 года, в соответствии с которым разработчики должны были провести «комплексную оценку оптимальности предусматриваемых технических решений по рациональному использованию природных ресурсов и мероприятий по предотвращению отрицательного воздействия строительства и эксплуатации предприятия, сооружения на окружающую природную среду».¹³ Таким образом, система состояла из государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), проводимой национальными агентствами для определения того,

¹⁰ C. WOOD, *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*, 2nd ed. (Essex: Pearson Education, 2003) в 13 утверждает, что «каждая система ОВОС уникальна, и каждая из них является продуктом определенного набора правовых, административных и политических обстоятельств».

¹¹ J. HOLDER and D. MCGILLIVRAY, eds., *Taking Stock of Environmental Assessment: Law, Policy and Practice* (New York: Routledge-Cavendish 2007).

¹² W. HOWARTH, "Substance and Procedure under the Strategic Environmental Assessment Directive and the Water Framework Directive," in Jane Holder and Donald McGillivray, eds., *Taking Stock of Environmental Assessment: Law, Policy and Practice* (New York: Routledge-Cavendish 2007), 149-90.

¹³ О. М. CHERP и др., 2000. *Экологическая оценка и экологическая экспертиза*. 3 изд-е. (N/A: Ecoline, 2000).

соответствует ли планируемая или существующая деятельность требованиям экологической безопасности и безопасности человека, и может ли эта деятельность быть разрешена для осуществления или продолжения, и Процедуры ОВОС, проводимой разработчиком в качестве основы для ГЭЭ. В 1988 году сфера деятельности ГЭЭ была расширена до оценки экологических планов и программ в дополнение к отдельным проектам.¹⁴ В соответствии с этой моделью ОВОС предоставляла информацию группе экспертов для принятия решения в рамках ГЭЭ. Только мероприятия, получившие положительную оценку от группы экспертов, могли быть выполнены. Однако, что в корне отличало советскую систему ЭО от ее западных аналогов, это то, что оценки воздействия обычно проводились плановыми органами в рамках Генеральных схем размещения и развития производительных сил. Эти схемы были стратегическими документами, которые определяли наиболее подходящие местоположения для производительных сил по всей стране, принимая во внимание потребности территорий и отраслей экономики. Эти схемы были связаны не с отдельными проектами, а с территориальными или административными единицами. В контексте освоения земельных и водных ресурсов, Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов для двух основных речных бассейнов в Центральной Азии - Амударьи и Сырдарьи, детализируют мероприятия по использованию и охране вод, включая развитие новых проектов.¹⁵ Но несмотря на более комплексный подход, Схемы не смогли обеспечить надлежащую защиту окружающей среды из-за преобладания экономических соображений при принятии решений в советское время. Они были в основном ориентированы на развитие водных ресурсов и меньше сосредоточены на негативных последствиях для окружающей среды.

Нормы ЭО не только распространились по всему миру, они также повлияли на разработку процедур ЭО в международных организациях. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) рекомендовала своим государствам-членам установить процедуры ОВОС для принятия решений на национальном уровне и использовать ОВОС при предоставлении помощи развивающимся странам.¹⁶ Международные финансовые институты (МФИ), такие как Всемирный банк, ввели

¹⁴ Постановление ЦК КПСС и Совет Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» от 7 января 1988 г

¹⁵ См. Заключение экспертной подкомиссии Государственной экспертной комиссии Госплана СССР от 12 апреля 1982 года и Постановление №11 Государственной экспертной комиссии Госплана СССР от 5 мая 1982 года. Протокол № 413 Заседания Научно-Технического совета Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР (7 февраля 1984г., утв. 29 февраля 1984) об утверждении принципов межреспубликанского вододеления в бассейне р. Сырдарья; Протокол № 566 Заседания Научно-Технического совета Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР (10 сентября 1987г., утв. 3 декабря 1987) об утверждении принципов межреспубликанского вододеления в бассейне р. Амударья.

¹⁶ Рекомендация ОЭСР С (74) 216 об анализе экологических последствий значительных государственных и частных проектов (1974 г.); Рекомендация ОЭСР С (79) 116 об оценке проектов, оказывающих значительное воздействие на окружающую среду (1979 год); Рекомендация ОЭСР С (85) 104 об экологической оценке проектов и программ по оказанию помощи в целях развития (1985 год); Совместные рекомендации ОЭСР по экологической оценке проектов и программ по содействию развитию (1985 и 1986 годы) в ОЭСР, ОЭСР и окружении (Париж: ОЭСР, 1986 год).

обязательное требование о проведении ЭО перед финансированием определенных проектов, «чтобы помочь обеспечить их [этих проектов] экологическую обоснованность и устойчивость и, таким образом, улучшить процесс принятия решений».¹⁷

ЭО также широко пропагандируется в различных инструментах мягкого права на международном уровне. Принцип 17 Декларации Рио-де-Жанейро, задуманный как самое убедительное свидетельство международной поддержки ОВОС, гласит, что

Оценка экологических последствий в качестве национального инструмента осуществляется в отношении предполагаемых видов деятельности, которые могут оказать значительное негативное влияние на окружающую среду и которые подлежат утверждению решением компетентного национального органа.¹⁸

Кроме того, Совет управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) утвердил цели и принципы ОВОС в качестве рекомендации для государств-членов по разработке процедур ОВОС.¹⁹ В последние десятилетия необходимость выполнения ОВОС для деятельности, которая может повлиять на окружающую среду в пределах национальной юрисдикции и за ее пределами, была признана в ряде договоров,²⁰ судебных решений,²¹ работ публицистов²² и авторитетных международных организаций.²³

¹⁷ Подробные процедуры ОВОС, касающиеся как внутреннего, так и трансграничного воздействия, содержатся в Операционной политике 4.01, Всемирного банка, ОП 4.01, параграф 1. Всемирный банк, Операционная политика 4.01, ссылка: <http://www.env.go.jp/earth/coop/coop/document/10-eiae/10-eiae-7.pdf>. Параграф 7 ОП 4.01 Всемирного банка гласит: «В зависимости от проекта для удовлетворения требований ЭО Банка может использоваться ряд инструментов: оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), региональная или отраслевая ЭО, экологический аудит, оценка опасности или риска, и план управления окружающей средой (ПУОС). ЭО применяет один или несколько из этих инструментов или их элементов, в зависимости от обстоятельств. Когда проект может оказать воздействие на отраслевой или региональный уровень, требуется отраслевая или региональная ЭО». См. также, например, Руководство по экологической политике и операциям Азиатского банка развития 20: Экологические аспекты деятельности АБР и Руководство по экологической оценке 2003 года.

¹⁸ Принцип 17 Рио-де-Жанейрской декларации. См. также Повестка дня на XXI век; Всемирная хартия природы, Резолюция ГА 37/7, 37-я сессия ООГА ООН, пункт 21 повестки дня, документ ООН А/ Резолюция /37/7 (1982).

¹⁹ ЮНЕП, Решение Совета управляющих: цели и принципы оценки воздействия на окружающую среду, принцип 4, ЮНЕП/GC.14/17 приложение III, ЮНЕП/GC/DEC /14/25 (17 июня 1987 года).

²⁰ См., например, *Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте*, 30 ILM 800 (1991) (принята 25 февраля 1991, вступила в силу 10 сентября 1997) [Конвенция Эспо]; *Конвенция ЕЭК ООН об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер*, 31 ILM 1312 (принята 17 марта 1992, вступила в силу 6 октября 1996) [Конвенция ЕЭК ООН 1992 г.]; *Североамериканское соглашение об экологическом сотрудничестве*, 14 сентября 1993, (1993) 32 ILM 1480 (вступило в силу 1 января 1994), Статьи 2(1)(е) и 10(7)(а); *Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву*, 18 декабря 1982, 21 ILM 1261 (вступила в силу 16 ноября 1994), Статьи 204—206; *Соглашение между Правительством Латвийской Республики и Правительством Эстонской Республики об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте* (подписано 14 марта 1997 между Эстонией и Латвией) 1986 UNTS 116; и *Директива Европейского Совета 85/337, ОД 1985 L175/40, с поправками ЕК, Директивой Совета 97/11, ОД 1997 L73/5, и ЕК Директивой Совета 03/35*.

²¹ *Дело о проекте Габчиково-Надьмарош (Венгрия / Словакия)*, Общий список № 92 [1997] ICJ, 37 ILM 162 [1998] *Дело о целлюлозных заводах на реке Уругвай (Аргентина против Уругвая)* Общий список ICJ №135 (2010) <www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf> [Дело о целлюлозных заводах].

На глобальном уровне связанные с ЭО положения были включены в некоторые многосторонние природоохранные соглашения, в их основной текст или в последующем развиты в ходе практики их реализации. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата называет «оценку последствий» одним из «подходящих методов», которые должны применяться странами «с учетом их общей, но дифференцированной ответственности» и «с целью свести к минимуму отрицательные последствия для экономики, здоровья общества и качества окружающей среды проектов или мер, осуществляемых ими с целью смягчения воздействия изменения климата или приспособления к нему» (статья 4(1f)). Конвенция о биоразнообразии²⁴ предписывает, что «Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно, [...] внедряет соответствующие процедуры, требующие проведения экологической экспертизы своих предлагаемых проектов, которые могут оказывать существенное неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие, в целях предупреждения или сведения к минимуму таких последствий, и, когда это целесообразно, обеспечивает возможности для участия общественности в таких процедурах» (статья 14(1)(a)) и принимает соответствующие меры для их «должного учета экологических последствий» (статья 14(1)(b)).²⁵ Хотя Рамсарская конвенция напрямую не обязывает государства проводить ОВОС, ряд рекомендаций и решений Конференции Договаривающихся Сторон (КС) поощряют использование процедур ОВОС в качестве «одного из средств разумного использования

²² См., например, P. BIRNIE, A. BOYLE, and C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2009) в 169 в 440: «... норма ОВОС не только может иметь обязательную силу в соответствии с договорным правом, но и, возможно, переросла, по крайней мере, в европейском контексте, в (региональную) обычную правовую норму». N. CRAICK, *The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration* (New York: Cambridge University Press, 2008); Di Leve, C.E., "International Environmental Law and Development," 10 Geo. Int'l Env'tl. L. Rev. 501 (1998), at 522; Handl, G., "Environmental Security and Global Change: The Challenge of International Law", 1 Y.B. Int'l Env'tl L. 3 (1990). Handl отметил, что «в свете недавней практики государств... будет все труднее утверждать, что государства (пока) не обязаны (в соответствии с обычным международным правом) оценивать потенциальные трансграничные последствия». G. HANDL, "Transboundary Impacts" in Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, and Ellen Hey, eds., *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford: Oxford University Press, 2007), 531-49 at 541.

²³ The ILA's *Commentary to Berlin Rules on Water Resources* [2004] Report of the Seventy-First International Law Association Conference, Berlin [Commentary to Berlin Rules] UNEP, Governing Council Decision: Goals and Principles of Environmental Impact Assessment, Principles 4, 11 and 12, UNEP/GC.14/17 Annex III, UNEP/GC/DEC/14/25 (17 June, 1987); Principle 17 of the Rio Declaration; Agenda 21; World Charter for Nature, GA Res 37/7, UN GAOR 37th Sess, Agenda Item 21, UN Doc A/Res/37/7 (1982).

²⁴ Конвенция ООН о биологическом разнообразии, 31 ILM 818 (принята 5 июня 1992, вступила в силу 29 декабря 1993) [Конвенция о биоразнообразии].

²⁵ См. также Решения, принятые Конференцией Сторон (КС) по Конвенции о биологическом разнообразии, статье 14 об оценке воздействия и минимизации неблагоприятных воздействий, включая решение IV/10-C «Меры по осуществлению Конвенции о биологическом разнообразии», КС-4, Братислава, 4-15 мая 1998; Решение V/18 «Оценка воздействия, ответственность и возмещение», КС-5, Найроби, 15-26 мая 2000; Решение VI/7-A «Идентификация, мониторинг, индикаторы и оценки», КС-6, Гаага, 7-19 апреля 2002; Решение VI/10-D «Статья 8(j) и соответствующие положения», КС-7, Куала-Лумпур, 9-20 и 27 февраля 2004; Решение VII/7 Оценка воздействия на окружающую среду и стратегическая оценка окружающей среды, КС-7, Куала-Лумпур, 9-20 и 27 февраля 2004; Решение VIII/28 «Оценка воздействия: добровольные руководящие принципы оценки воздействия на биоразнообразие», Куитиба, 20-31 марта 2006.

водно-болотных угодий».²⁶ Стоит отметить, что Совместная рабочая программа Рамсарской конвенции и Конвенции о биологическом разнообразии «поощряет тесное сотрудничество в продвижении их соответствующих программ по оценке воздействия и минимизации неблагоприятных воздействий». В результате добровольные руководящие принципы Конвенции о биологическом разнообразии по оценке воздействия на окружающую среду с учетом биоразнообразия и проект руководства по стратегической экологической оценке с учетом биоразнообразия были одобрены на конференции сторон Рамсарской конвенции сначала в 2002 году, а затем в 2008 году.²⁷ Поэтому последующая практика в рамках многосторонних природоохранных соглашений может служить ценным источником детальных положений по ОВОС.²⁸ Наконец, Конвенция ООН 1997 года о праве несудоходных видов использования международных водотоков, участником которой является Узбекистан, рассматривает ОВОС в качестве источника «доступных технических данных и информации» в рамках обязательства уведомлять и обмениваться информацией о планируемых мерах.²⁹

В Конвенциях под эгидой ЕЭК ООН положения, касающиеся ЭО, сформулированы более четко, однозначно требуя от государств-участников проведения ОВОС. Конвенция ЕЭК ООН 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, которая стала глобальной в 2016 году, требует от Сторон, включая Казахстан, Туркменистан и Узбекистан в Центральной Азии, принять меры для обеспечения того, чтобы ОВОС и «другие методы оценки» применялись Сторонами для «предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия» (статья 3(1)(h)).³⁰ Конвенция Эспо 1991 года, которая является специализированным региональным соглашением по ОВОС, обязывает свои Стороны, включая Казахстан и

²⁶ Статья 3 Конвенции закладывает основу для принятия этих резолюций и рекомендаций. См. также рекомендацию VI.2: Оценка воздействия на окружающую среду, КС-6, Брисбен, Австралия, 19-27 марта 1996 года; Резолюция VII.16: Рамсарская конвенция и оценка воздействия: стратегическая, экологическая и социальная, КС-7, Коста-Рика, 10-18 мая 1999 года; Резолюция X.17: Оценка воздействия на окружающую среду и стратегическая экологическая оценка: обновленное научно-техническое руководство, КС10, Чангвон, Республика Корея, 28 октября - 4 ноября 2008 года. Рекомендация 1.6; Рекомендация 4.10; Рекомендация 3.3.

²⁷ Руководство по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической оценке воздействия на биоразнообразие было принято в качестве приложения к резолюции X.17 Рамсарской конвенции КС-10. <http://www.ramsar.org/pdf/res/key_res_x_17_e.pdf>.

²⁸ A. WIERSEMA, "The New International Law-Makers? Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements" (2009-2010) 31 Michigan Journal of International Law 213.

²⁹ Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков, 36 ILM 700 (принята 21 мая 1997 года, вступила в силу 17 августа 2014 года) [Конвенция ООН 1997 года]. Статья 12 гласит:

Прежде чем осуществить или санкционировать осуществление планируемых мер, которые могут иметь значительные неблагоприятные последствия для других государств водотока, государство водотока своевременно направляет этим государствам уведомление об этом. Такое уведомление сопровождается имеющимися техническими данными и информацией, включая результаты любой экологической экспертизы, с тем, чтобы уведомляемые государства могли оценить возможные последствия планируемых мер.

³⁰ См. также Руководство ЕЭК ООН по внедрению Конвенции по трансграничным водами. Совещания сторон Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (5-я сессия, 10-12 ноября 2009 г., Женева) ECE / Mr.Wat /2009/ L.2., [Руководство ЕЭК ООН по внедрению Конвенции] в 69, пункт 199.

Кыргызстан, оценивать трансграничное воздействие определенных видов деятельности на окружающую среду, уведомлять и консультироваться с потенциально затрагиваемыми Сторонами об этих последствиях, предписывая детальные шаги проведения такой оценки. Протокол по СЭО дополняет Конвенцию Эспо с тем, чтобы Стороны включали экологическую оценку в свои планы и программы и, по мере необходимости, в политику и законодательство на самых ранних этапах.³¹ На субрегиональном уровне под эгидой Содружества Независимых Государств страны Центральной Азии также согласились проводить ОВОС, предпринять шаги по гармонизации национальных процедур ОВОС и обмениваться информацией о ее результатах.³²

В результате единообразной практики государств по всему миру требование проведения ОВОС в отношении деятельности, которая может оказать трансграничное воздействие, достигла статуса нормы обычного права. Рассмотрев вопрос об ОВОС в трансграничном контексте в нескольких предыдущих судебных разбирательствах, Международный Суд заявил в Деле о *целлюлозных заводах*:

«Теперь может считаться требованием общего международного права проведение оценки воздействия на окружающую среду, когда существует риск того, что планируемая промышленная деятельность может иметь значительные негативные последствия в трансграничном контексте, в частности, для совместно используемого ресурса».³³

Суд разъяснил правовую природу ОВОС в международном аспекте, заявив, что:

«Обязательство в отношении надлежащей предусмотрительности и обязанность проявлять бдительность и предотвращать, которую это обязательство предполагает, не рассматриваются как выполненные, если сторона, которая планирует работы, способные негативно повлиять на режим реки или качество ее воды, не провела экологическую оценку потенциальных последствий таких работ».³⁴

Этим заявлением Суд выразил свое авторитетное мнение и поддержал мнение большинства ученых о том, что нормативные истоки трансграничной ОВОС следует

³¹ Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (принят 21 мая 2003 года, вступил в силу 11 июля 2010 года) [Протокол по СЭО].

³² Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды (подписано 8 февраля 1992 года; все ЦАР являются сторонами) Статьи 2 и 3, а также Соглашение об информационном сотрудничестве в области экологии и защиты окружающей среды (11 сентября 1998 г; ратифицировано Казахстаном, Кыргызской Республикой и Таджикистаном) Статьи 2 (1) и 3.

³³ *Дело о целлюлозных заводах* в 61 параграф 204. См. также Запрос о рассмотрении ситуации в соответствии с параграфом 63 решения суда от 20 декабря 1974 года по делу «Ядерные испытания (Новая Зеландия против Франции)», 1995 год, ICJ 228, 344 (отдельное заключение судьи Виранантри). Виранантри заявляет, что принцип трансграничной ОВОС «набирает силу и международное признание и [достиг] уровня всеобщего признания [такого, что] Суд должен принять это к сведению»; *Дело, касающееся проекта Габчиково-Надьмарош*.

³⁴ *Дело о целлюлозных заводах* в 61 параграф 204. См. также отдельное мнение судьи Виранантри.

искать в предшествующих материальных и процессуальных международно-правовых обязательствах, таких как обязательства охранять окружающую среду, не причинять значительный ущерб, сотрудничать, обмениваться информацией, консультироваться и уведомлять,³⁵ а не в нормах национального законодательства по ОВОС. Альтернативная точка зрения была выдвинута Ноксом, который рассматривает трансграничную ОВОС как «ответвление национального законодательства об ОВОС, расширенного в соответствии с принципом недискриминации».³⁶

Эти прогрессивные изменения на международном уровне, в свою очередь, оказали влияние на развитие национальных систем ЭО и их применение при принятии решений на национальном и международном уровнях. Например, хотя системы ЭО в странах Центральной Азии по-прежнему ближе к советской модели, в которой ОВОС является частью ГЭЭ, с недавних пор вводятся изменения, которые отражают распространение международно-принятых стандартов ОВОС в национальном законодательстве стран. Присоединение государств Центральной Азии, за исключением Узбекистана, к Орхусской конвенции усилило элемент участия общественности в ОВОС, что частично снимает вопросы, связанные с тем, что практика этих стран в значительной степени опирается на экологическую экспертизу как «экспертно-ориентированный подход к экологической оценке, с меньшим акцентом на консультации с общественностью».³⁷ Казахстан и Кыргызская Республика, присоединившиеся к Конвенции Эспо, также сделали большой шаг вперед в пересмотре требований ОВОС в национальном законодательстве. Интересно, что Таджикистан, который не является Стороной Конвенции Эспо, тем не менее ссылаясь на положения этого соглашения в своем национальном законодательстве по вопросам ОВОС. Так, в Положении об ОВОС от 3 октября 2006 года отмечалось, что его положения были разработаны с учетом нормативно-правовой базы Республики Таджикистан, а также международного опыта, в том числе Конвенции Эспо.³⁸ Еще об одном примере влияния Конвенции Эспо отмечает Тимо Койвурова в анализе Дела о *Проекте Вуотос*, где задолго до вступления Конвенции в силу Финляндия приняла решение уведомить Швецию о потенциальных

³⁵ См., например, Запрос о рассмотрении ситуации в соответствии с параграфом 63 решения суда от 20 декабря 1974 года по делу «Ядерные испытания (Новая Зеландия против Франции)», 1995 год. ICJ 228, 344; G. HANDL, "The Environment: International Rights and Responsibilities" (1980) 74 American Society of International Law Proceedings 223; J. G. LAMMERS, "International and European Community Law Aspects of Pollution of International Watercourses," in W. Lang, H. Neuhold, and K. Zemanek, eds., *Environmental Protection and International Law International Environmental Law and Policy Series* (London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1991), 115-46 131 at 131; и комментарий к Берлинским правилам, в котором говорится: 'Реализация принципа предосторожности требует тщательного планирования и оценки вероятных последствий значительных действий до их реализации. Основной, но не единственный, метод, того, что это произойдет, - это процесс оценки воздействия, который в настоящее время является частью требований по охране окружающей среды согласно международному праву».

³⁶ J. H. KNOX, "The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment" (2002) 96 American Journal of International Law 291

³⁷ Craick, N. *The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration* (New York: Cambridge University Press, 2008)

³⁸ «Порядок оценки воздействия на окружающую среду». Утвержден Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 октября 2006 года №464 (утратил силу в 1 августа 2014 г.)

негативных последствиях предлагаемой деятельности для морской среды Швеции.³⁹ Заметная роль Конвенции Эспо в практике государств неувидительна, учитывая ее истоки в общих принципах и нормах международного права, таких как обязательство государств предотвращать трансграничный вред, обязательство сотрудничать и уведомлять друг друга о планируемых мерах с возможными неблагоприятными последствиями, и принципе недискриминации.

Развитию систем ОВОС, особенно в развивающихся странах, также способствовала практика банков развития. Прежде всего, полезную роль сыграли практические и подробные рекомендации банков по осуществлению процедур оценки. В дополнение к их консультативной функции, банки развития внедрили обязательную процедуру оценки проектов, на которые привлекаются их средства. Эта практика была использована для нескольких проектов в бассейне Аральского моря. Например, Всемирный банк поддержал подготовку Оценочных исследований для проекта Рогунской ГЭС в Таджикистане для изучения (а) технической и экономической обоснованности и проблем безопасности плотины, и (б) экологических и социальных последствий.⁴⁰ Оценка технико-экономического воздействия (ОТЭВ) была направлена на изучение технических и экономических аспектов строительства Рогунской ГЭС, включая тип плотины, высоту плотины, этапы строительства, эксплуатацию водохранилища и вопросы безопасности плотины, а также весь Генеральный план освоения реки Вахш. Оценка воздействия на окружающую и социальную среду (ОВОСС) была направлена на рассмотрение экологической, социально-экономической и культурной обстановки на проектном объекте, выявление потенциальных воздействий, включая совокупное воздействие всего каскада реки Вахш на соответствующие районы Таджикистана и все соседние прибрежные страны.⁴¹ Среди прочего, в ходе ОВОСС должна была быть оценена энергетическая политика Таджикистана с экологической и социальной точек зрения (стратегическая оценка),⁴² и прибрежных и трансграничных воздействий (региональные воздействия).⁴³ Оценки основывались на законодательстве Таджикистана, передовой международной практике

³⁹ T. KOIVUROVA, "The Case of Vuotos: Interplay between International, Community and National Environmental Law" (2004) 13 Review of European Community & International Environmental Law 1.

⁴⁰ World Bank, 'Assessment Studies for Proposed Rogun Regional Water Reservoir and Hydropower Project in Tajikistan' <<http://go.worldbank.org/ZQXIA8J0H0>> (7 апреля 2011). В середине ноября 2010 года было объявлено, что тендер на проведение технико-экономического обоснования в Рогуне был выигран консорциумом, в который вошли французские инженеры-консультанты Coyne et Bellier, итальянская компания Electroconsult и британская IPA Energy Water Consulting. <http://en.rian.ru/international_affairs/20101125/161493582.html> (7 апреля 2010).

⁴¹ *Environmental and Social Impact Assessment Study (ESIA) for the Rogun Hydroelectric Power Plant Construction Project. Terms of Reference*, World Bank (3 April 2010) [ToR for the Rogun ESIA].

⁴² параграфы 21-22

⁴³ Такие региональные воздействия могут включать, но не ограничиваться, «воздействием (на этапах строительства и эксплуатации Рогунской ГЭС) на орошение, сельское хозяйство, питьевое и промышленное водоснабжение, санитарные потоки, осаджение, наводнения и т.д. в странах нижнего бьефа, а также воздействие на согласованный сток воды в Аральское море и воздействие на страны нижнего бьефа, связанное с безопасностью плотины, ст. 4. См. также *ToR for the Rogun ESIA*, пункт 27, а также пункты 16, 33, 44, 47, 51, 52, 55, 56, 58, 60.

и операционной политике Всемирного банка, что интересно с точки зрения взаимодействия между национальным и международным правом.⁴⁴ В результате проведенных оценочных исследований было сделано заключение, что строительство и эксплуатация плотины осуществимы, и ее общее воздействие может быть смягчено на основе деятельности по мониторингу для управления экологическими и социальными воздействиями.⁴⁵ Эти выводы не показались достаточно убедительными ни для стран нижнего течения,⁴⁶ ни для региональных экспертов,⁴⁷ которые подвергли сомнению методы оценки, имитационное моделирование и неточную интерпретацию существующих правовых документов и практики в отношении ежегодного и сезонного водозабора и определения так называемых исторических потоков.

Приведенный выше обзор показал, что современная система ЭО развивалась благодаря взаимному влиянию международных и внутренних факторов, которые также сформировали содержание обязательств, связанных с ТЭО, которые будут рассмотрены далее.

3. Трансграничная экологическая оценка в бассейне Аральского моря: международная и национальная правовая база

В данном разделе рассматривается, как взаимодействие международного и национального права регулирует поведение государств Центральной Азии при инициировании и проведении процедур ЭО для действий, которые могут оказать трансграничное воздействие.

Трансграничные воды бассейна Аральского моря, которые совместно используются Афганистаном, Казахстаном, Кыргызской Республикой, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном, жизненно важны для развития экономики благополучия населения этих стран. В наследство от Советского союза странам Центральной Азии достались серьезные проблемы с состоянием окружающей среды, ресурсозависимая экономика и сильная взаимозависимость с точки зрения водной инфраструктуры. Сырьевая экономика нарушила хрупкое экологическое равновесие в регионе и поставила под угрозу его экологическую целостность. Также обострилась

⁴⁴ Как организация, обладающая международной правосубъектностью, Всемирный банк обязуется осуществлять свою деятельность в соответствии с международными природоохранными документами. Операционное руководство Всемирного банка. Операционная политика 1999 года, ОП 4.01, п. 3, гласит, что «Банк не финансирует проектную деятельность, которая будет противоречить [обязательствам страны, связанным с проектной деятельностью, по соответствующим международным природоохранным договорам и соглашениям]».

⁴⁵ World Bank, 'Assessment Studies for Proposed Rogun Regional Water Reservoir and Hydropower Project in Tajikistan'. Online: < <http://www.worldbank.org/en/country/tajikistan/brief/final-reports-related-to-the-proposed-rogun-hpp> > (15 августа 2018).

⁴⁶ Заявление Рустама Азимова, Первого заместителя премьер-министра и министра финансов Республики Узбекистан. Материалы совещания высокого уровня по региональным прибрежным вопросам в контексте «Записки Всемирного банка по ключевым вопросам для рассмотрения по предлагаемому Рогунскому гидроузлу» (4 августа 2014).

⁴⁷ Мнение НИЦ МКВК о заключении Всемирного банка, поддержавшего выполнение оценки Рогунской ГЭС, август 2014 г..

конкуренция за воду между орошаемым земледелием и производство гидроэнергии, и, в конечном счете, между странами верхнего (Кыргызская Республика, Таджикистан и Афганистан) и нижнего течения (Казахстан, Туркменистан и Узбекистан), которые ориентировались на достижение энергетической и продовольственной самообеспеченности.⁴⁸ В такой ситуации трансграничное водное сотрудничество стало ключевым элементом мирного и справедливого управления ресурсом.

После обретения независимости пять стран Центральной Азии подписали ряд соглашений, которые заложили основу для управления трансграничными водами в регионе.⁴⁹ Некоторые страны также присоединились к региональным и глобальным соглашениям, касающимся вопросов воды и окружающей среды.⁵⁰ Несмотря на обилие различных соглашений, все еще отсутствует конкретная и четкая процедура трансграничной экологической оценки (ТЭО) применительно к трансграничным водам бассейна Аральского моря. Например, в действующих соглашениях имеются различные пороговые значения для инициирования обязательства по проведению ОВОС для видов деятельности, которые могут нанести трансграничный ущерб. В нормах обычного права и Конвенции Эспо предусматривается наличие вероятности *значительного* неблагоприятного воздействия/вреда для проведения ТЭО.⁵¹ В некоторых региональных и субрегиональных соглашениях, в том числе в Рамочной конвенции об устойчивом развитии в Центральной Азии 2006 года, пока не вступившей в силу, Соглашении СНГ о взаимодействии по вопросам окружающей среды 1992 года и Соглашении о сотрудничестве в области окружающей среды 1998 года, для принятия решения о необходимости проведения ТЭО предусмотрен более низкий порог риска, который требует вероятности *неблагоприятного* воздействия или *любого* воздействия,

⁴⁸ Dukhovny, V. A., & Schutter, J. d. (2011). *Water in Central Asia: past, present, future*. Boca Raton: CRC Press/Balkema.

⁴⁹ Соглашение между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан, Туркменистаном и Республикой Узбекистан о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников, Алматы (подписано 18 февраля 1992 года); Соглашение между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан, Туркменистаном и Республикой Узбекистан о совместных действиях по решению проблем Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона, Кызыл-Орда (подписано 26 марта 1993 года).

⁵⁰ Соглашения под эгидой Содружества Независимых Государств: Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды, Москва (подписано 8 февраля 1992 года; все ЦАР являются сторонами); Соглашение об информационном сотрудничестве в области экологии и охраны окружающей природной среды, Москва (11 сентября 1998; среди других, ратифицировали Казахстан, Кыргызская Республика и Таджикистан); Соглашение между правительствами Республики Беларусь, Российской Федерации, Республики Казахстан и Республики Таджикистан об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов, Москва (принято 11 сентября 1998 года, вступило в силу для Беларуси, Российской Федерации и Таджикистана 6 июня 2002 года). Глобальные МПС: Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц, Рамсар (принята 2 февраля 1971, вступила в силу 21 декабря 1975) 996 UNTS 245; Конвенция ООН о биологическом разнообразии, Рио-де-Жанейро (принята 5 июня 1992, вступила в силу 29 декабря 1993) 31 ILM 818; Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, Париж (принята 14 октября 1994, вступила в силу 26 декабря 1996) 33 ILM 1328; Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Нью-Йорк (принята 9 мая 1992, вступила в силу 21 марта 1994) 31 ILM 849

⁵¹ См., например, Принцип 17 Рио-де-Жанейрской декларации; Статья 7 Статьи ILC 2001 года и ее комментарий в Отчете ILC (2001) в 157 пункте, Конвенция Эспо.

которое потенциально может пересечь границу.⁵² Хотя наличие различных стандартов не способствует повышению последовательности и согласованности правовых рамок в целом, вряд ли можно оспаривать тот факт, что порог значительного ущерба является минимальным, которого должны придерживаться государства Центральной Азии.

Кроме того, ни одно из соглашений, применимых ко всем странам бассейна Аральского моря, не детализирует содержание и процесс ТЭО. В Конвенции Эспо имеются требования к виду информации, которую должна включать трансграничная ОВОС, и процессу, которому необходимо следовать, но эти положения обязательны только для Казахстана и Кыргызской Республики. Руководящие принципы по ОВОС в трансграничном контексте для государств Центральной Азии, разработанные экспертами стран на основе Конвенции Эспо, являются хорошей отправной точкой, но не заменяют обязательных норм права.⁵³ Недостаточность всеобщей практики государств и признание такой практики в качестве правовой нормы (*opinio juris*) не позволили Комиссии международного права конкретизировать содержание оценки в Проектах статей 2001 года о предотвращении трансграничного вреда от опасной деятельности. Вместо этого, была дана отсылка к нормам национального законодательства государства, проводящего оценку, с единственным пояснением, что оценка должна включать изучение возможного вредного воздействия планируемой деятельности на людей, имущество и окружающую среду других государств.⁵⁴ Аналогичный подход был применен Международным судом в Деле о *целлюлозных заводах*, когда суд заявил:

«... Суд считает, что каждое Государство должно определить в своем национальном законодательстве или в процессе выдачи разрешения на проект конкретное содержание оценки воздействия на окружающую среду, требуемой в каждом случае, с учетом характера и масштаба планируемой деятельности и ее вероятного негативного воздействия на окружающую среду, а также

⁵² В статье 6 параграф 2(b) Рамочной конвенции об устойчивом развитии в ЦА говорится:

[Стороны] обеспечивают, чтобы любые планы, стратегии, проекты и деятельность, могущие оказать неблагоприятное воздействие на природные ресурсы и окружающую среду в целом, подвергались на ранней стадии соответствующей оценке воздействия,

В Соглашении СНГ о взаимодействии в области окружающей средой 1992 года используется выражение «влияют или могут повлиять на интересы», а в Соглашении СНГ о сотрудничестве в области охраны окружающей среды 1998 года - «оказывают или могут оказать влияние».

⁵³ Проект руководящих принципов ЕЭК ООН по ОВОС в трансграничном контексте для стран Центральной Азии, Совещание Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, Рабочая группа по оценке воздействия на окружающую среду, пункт 4 (d) предварительной повестки дня, 10-я сессия, 21–23 мая 2007, Женева, ECE/MP.EIA/WG.1/2007/6 <www.unece.org/env/documents/2007/eia/wg.1/ece.mp.eia.wg.1.2007.6.e.pdf>. См также Оценка воздействия в трансграничном контексте: Пилотный проект в Центральной Азии. Отчет о проекте 2010 <www.osce.org/documents/eea/2010/02/42814_en.pdf>. В настоящее время завершен второй доклад.

⁵⁴ *International Law Commission Commentary to 2001 Draft Articles*, Commentary to Article 7 of the ILC's 2001 Articles (2001), paras 6-8.

необходимость проявлять должную осмотрительность при выполнении такой оценки».⁵⁵

Таким образом, национальные системы ЭО формируют основополагающую часть международных обязательств по ЭО. В бассейне Аральского моря ОВОС как национальная процедура, направленная на обеспечение экологически обоснованного принятия решений, внедрена во всех странах, хотя последовательность и полнота ее требований, а также отражение трансграничных аспектов ОВОС различаются. Вопросы трансграничного воздействия при проведении ОВОС упоминаются в национальном законодательстве Казахстана, Кыргызской Республики и Таджикистана.

В Законе Таджикистана «Об экологической экспертизе» предусмотрено, что обязательной экологической экспертизе подлежат «технико-экономические обоснования и проекты хозяйственной деятельности, которые могут оказывать отрицательное воздействие на окружающую среду сопредельных государств или для осуществления которой необходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов, или которые затрагивают интересы сопредельных государств, определенные международными правовыми актами, признанными Республикой Таджикистан».⁵⁶ Это требование было поддержано в Порядке ОВОС в Таджикистане, в которой говорилось, что ОВОС является обязательной процедурой для запланированной деятельности, которая может иметь трансграничное воздействие и должна проводиться в соответствии с положениями Конвенции Эспо, а также двусторонними и многосторонними соглашениями, участником которых является Таджикистан.⁵⁷ Порядок также требовал сбора информации обо всех источниках возможного неблагоприятного воздействия на окружающую среду, в том числе источника в трансграничном контексте, и информирования пострадавшей общественности, в том числе в районах трансграничного воздействия. Закон об ОВОС в Таджикистане 2017 года предусматривает, что ТЭО должна проводиться в соответствии с порядком, утвержденным Правительством Республики Таджикистан, а также международными правовыми актами, признанными Таджикистаном (статья 21).⁵⁸

В Положении об ОВОС в Кыргызской Республике 1997 года предусматривалось, чтобы документация по ОВОС включала «анализ экологической информации, в том числе

⁵⁵ Дело о целлюлозных заводах.

⁵⁶ Закон Таджикистана «Об экологической экспертизе» 2003 года, статья 7(5). См. также статью 88 Закона Таджикистана «Об охране природы» 1993 года, в которой в качестве еще одного принципа международного сотрудничества говорится, что «хозяйственная деятельность, осуществляемая на территории государства, не должна наносить вред природной окружающей среде в пределах своей юрисдикции и за ее пределами».

⁵⁷ Порядок ОВОС в Таджикистане, 2006 г. (утратил силу), Глава 3.

⁵⁸ «Об оценке воздействия на окружающую среду» 1448 №года 2017июля 18Закон Республики Таджикистан от Постановления№ 509 Правительства Республики Таджикистан от 1 августа «О порядке организации и проведения оценки воздействия на окружающую среду», постановление Правительства от 3 декабря 2012 года № 697 «О порядке проведения государственной экологической экспертизы», постановление Правительства от 3 июля 2013 года № 253 «О перечне объектов и видов деятельности которые требуют разработки материалов по оценке воздействия на окружающую среду».

рассмотрение кумулятивных и синергетических воздействий и любого вида трансграничного воздействия».⁵⁹ В Положении о порядке проведения ОВОС в Кыргызской Республике 2015 года указано, что инициатор проекта должен предоставить финансирование для проведения ТЭО, общественность может принять участие на всех этапах консультаций по ОВОС, включая ТЭО, и в планировании мероприятий, которые могут иметь потенциальное трансграничное воздействие, процедура ОВОС должна проводиться в соответствии с Конвенцией Эспо и другими соответствующими договорами, действующими в Кыргызстане.⁶⁰

В Казахстане Правила ОВОС при разработке государственных отраслевых и региональных программ также требуют, чтобы содержание ОВОС отражало «вероятные существенные трансграничные экологические последствия».⁶¹ Согласно Экологическому кодексу Казахстана особенности проведения ОВОС для «объектов с трансграничным воздействием» определяются международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан,⁶² а в Законе РК «Об экологической экспертизе» имелось определение «трансграничного объекта» и поручалось центральному исполнительному органу в области охраны окружающей среды проводить государственную экологическую экспертизу «стратегических, трансграничных и экологически опасных объектов»; и утверждать документацию, регулирующую деятельность «стратегических, трансграничных и экологически опасных объектов» с целью обеспечения «полного учета экологических требований». Министерство энергетики Республики Казахстан в сотрудничестве с ЕЭК ООН и ЕС в настоящее время анализирует национальное законодательство с целью улучшения положений, касающихся ОВОС, и введения требований СЭО.⁶³

В национальном законодательстве стран Центральной Азии нет точных методик проведения ТЭО. В частности, нет процедур, предусматривающих должный учет трансграничных последствий проекта, а также сбор и распространение информации о

⁵⁹ Положение об ОВОС 1997 года в Кыргызской Республике, параграф 8. См. также приложение 2 Термины и определения, включающие термин «трансграничное воздействие». См. также Положение о порядке государственной экологической экспертизы, утвержденное Правительством Кыргызской Республики № 248 от 7 мая 2014.

⁶⁰ Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике, утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 февраля 2015 года № 60.

⁶¹ Приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 9 июня 2003 года N 129-п. Об утверждении Правил оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду при разработке государственных, отраслевых и региональных программ развития отраслей экономики, схем размещения производительных сил.

⁶² Статья 43 Экологического кодекса Казахстана. См. также Приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 28 июня 2007 года № 204-п. Об утверждении Инструкции по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду при разработке предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации) (с изменениями от 26 марта 2010 г.). Однако в инструкции по ОВОС 2007 года для предварительно запланированной, предпроектной и проектной документации говорится, что особенности ОВОС для «объектов с трансграничным воздействием» должны быть определены в международных соглашениях и конвенциях, ратифицированных Казахстаном.

⁶³ СЭО и ОВОС в Казахстане: анализ законодательства завершен и разработаны рекомендации. Источник: www.energo.gov.kz

трансграничных воздействиях.⁶⁴ Некоторые минимальные стандарты можно найти в Конвенции Эспо, Сторонами которой являются Казахстан и Кыргызская Республика, а Таджикистан четко заявил о своей приверженности.⁶⁵ Но Туркменистан и Узбекистан не являются Сторонами Конвенции Эспо, также их национальное законодательство не содержит положений, касающихся трансграничных аспектов ОВОС.

Отсутствие положений о ТЭО в национальном законодательстве не исключает возможности их проведения. Например, хотя NEPA прямо не содержит положений о трансграничном воздействии или требований о проведении оценок на чужой территории, Совет по качеству окружающей среды по NEPA 1997 года «определил, что агентства должны включать анализ обоснованно прогнозируемого трансграничного воздействия предлагаемых действий в свой анализ предлагаемых действий в Соединенных Штатах». Прецедентное право США также поддерживает эту трактовку.⁶⁶

В Европе Директивы по ОВОС и СЭО устанавливают минимальные стандарты для гармонизации систем ЭО среди государств-членов. Водная рамочная директива ЕС, которая регулирует как трансграничные, так и национальные воды, также устанавливает обязательства, связанные с оценкой, которые должны применяться на всей территории ЕС.⁶⁷ Сближение положений национального законодательства способствует успешному сотрудничеству между странами. В связи с этим представляется целесообразным, чтобы страны Центральной Азии минимизировали имеющиеся расхождения в развитии своих систем ЭО, по крайней мере, в отношении трансграничных вод. Следовательно, присоединение к Конвенции Эспо или принятие отдельного регионального соглашения поможет странам согласовать регулятивные нормы на трансграничном уровне и решить проблему взаимности, обязав все стороны следовать единым минимальным стандартам в отношении видов деятельности, которые могут иметь трансграничное воздействие.

4. Трансграничная экологическая оценка в бассейне Аральского моря как правовое взаимодействие

⁶⁴ См. также Проект Руководства ЕЭК ООН 2007 года по ОВОС в трансграничном контексте для стран Центральной Азии, в котором говорится, что «почти во всех странах ЦА нет конкретного механизма для осуществления трансграничной ОВОС, охватывающего все ее аспекты и отвечающего всем международным требованиям, в частности требованиям Конвенции. Процедура предоставления информации о планируемой деятельности не только общественности, но и государственным органам не предусмотрена законодательством».

⁶⁵ Президент Республики Таджикистан подписал Указ о присоединении к Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 17 февраля 2004 года №1287, однако депозитарий Конвенции еще не получил ратификационные документы.

⁶⁶ Например, *Swinomish Tribal Cmty. v. FERC*, 627 F.2d 499, 510-12 (D.C. Cir. 1980) (пришло к выводу, что агентство «пристально отслеживало» канадские последствия строительства плотины в штате Вашингтон).

⁶⁷ European Council Directive 85/337, OJ 1985 L175/40, amended by EC, Council Directive 97/11, OJ 1997 L73/5, and by EC, Council Directive 03/35, European Council Directive 2001/42/EC On the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment, *Council Directive (EC) 2000/60/EC Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy [2000] OJ L327 (EU Water Framework Directive)*, [EU Water Framework Directive] , См. также HOWARTH.

В данном разделе трансграничная ЭО в бассейне Аральского моря представлена в качестве примера правового взаимодействия, с акцентом на роль взаимодействия международных и национальных факторов в обеспечении прозрачного, инклюзивного, аргументированного и институционализированного процесса проведения трансграничной ЭО. Многочисленные исследования в области международного права и международных отношений доказывают важность процесса для обеспечения эффективности права.⁶⁸ Часто правовые исследования используют формалистический и позитивистский подход для анализа права, в котором не рассматривается роль процессов в построении правовых отношений.⁶⁹ Но для более глубокого понимания права и его функционирования важно рассматривать право как составную часть процессов, которые обеспечивают непрерывное взаимодействия между субъектами с целью формирования, разработки и уточнения «точек взаимопонимания» (*shared understandings*) и коллективных ожиданий относительно значения и реализации норм.

Для иллюстрации этой точки зрения процесс трансграничной ЭО в бассейне Аральского моря анализируется через призму инклюзивности, прозрачности, дискурсивности и институционализации. Как показал анализ исследований роли процессов в международной сфере, эти четыре взаимосвязанные характеристики процесса способствуют более эффективному взаимодействию между его субъектами.⁷⁰

Характеристика *инклюзивности* позволяет выявить, какие субъекты (акторы) могут выразить свое мнение в ходе трансграничной ЭО. Сама идея ЭО как всеобъемлющей платформы для принятия решений призывает к участию в ней как можно более широкого круга заинтересованных лиц. В число участников трансграничной ЭО могут входить различные государственные и негосударственные учреждения, а также общественность и физические лица (затрагиваемое население, эксперты, меньшинства и т.д.) внутри и за пределами границ государств.⁷¹ Но уровень вовлеченности и вкладов этих участников может отличаться.

Существенный вклад в процесс трансграничной ЭО вносят эксперты, поскольку они обладают специальными знаниями, опытом или навыками, которые помогают достичь

⁶⁸ See, e.g. FRANCK, ; REISMAN, WIESSNER, and WILLARD, ; CHAYES and CHAYES, ; KOH, "Why Do Nations Obey International Law?" ; BRUNNÉE and TOOPE, ; WENDT, ; FINNEMORE, "Are Legal Norms Distinctive?" .

⁶⁹ Allott, 'The concept of international law' ст. 36: «Право не является, как это часто предполагается, системой правовых норм. Право - это система правовых отношений. Правовая система - это бесконечное множество взаимосвязанных правовых отношений, образующих сеть бесконечной плотности. Правовые отношения (право, обязанность, власть, свобода, ответственность, неприкосновенность, нетрудоспособность) - это модель потенциальности, в которую могут быть включены реальные люди и ситуации».

⁷⁰ Ziganshina, D. (2014), *Promoting Transboundary Water Security in the Aral Sea Basin through International Law*, Martinus Nijhoff Publishers.

⁷¹ См., например, A. Z. CASSAR and C. E. BRUCH, "Transboundary Environmental Impact Assessment in International Watercourse Management" (2003) 12 *New York University Environmental Law Journal* 169 в 177, которые утверждают, что «одним из наиболее часто рассматриваемых преимуществ ОВОС является встроенный процесс участия общественности».

научно-обоснованных результатов.⁷² Как было отмечено выше, национальное законодательство Таджикистана и Кыргызской Республики содержит положения о взаимодействии экспертов из других стран при проведении экологической экспертизы.⁷³ Другой вопрос заключается в обеспечении нейтральности экспертных знаний, что обычно поддерживается разделением функций оценки и принятия решений в процессе ОВОС. Этот вопрос особенно чувствителен для трансграничной ЭО. Например, Всемирный банк стремился поддержать независимость экспертных знаний в оценке возможных воздействий Рогунской ГЭС путем привлечения независимых консультантов для проведения исследований, а затем сделать эти исследования предметом рассмотрения международными независимыми группами экспертов. Технократия также может быть смягчена, сделав процесс ОВОС и решения предметом общественного внимания и контроля.

Участие общественности в процессе трансграничной ЭО обеспечивает учет такие ценностей, как демократия и отчетность перед общественностью. Согласно Орхусской конвенции, которая рассматривает в целом процесс принятия решения в области окружающей среды, когда предлагаются виды деятельности, перечисленные в Приложении I к данной Конвенции, государство происхождения должно уведомлять и расширять права на участие общественности независимо от того, окажет ли планируемая деятельность значительное негативное трансграничное воздействие. Можно утверждать, что это положение включает в себя участие «внешней» общественности в случае трансграничной ОВОС. Конвенция Эспо достаточно четко предусматривает эту возможность, требуя от заинтересованных сторон обеспечить, чтобы затрагиваемая общественность была проинформирована о предлагаемой деятельности (статья 3(8)), чтобы она получила документацию по ОВОС (статья 4(2)) и чтобы она имела возможность участвовать в процедурах ОВОС в той же степени, что и общественность, находящаяся в стране-происхождения (статья 2(6)). Тем не менее, согласно Конвенции Эспо, иностранные граждане не могут запрашивать информацию, находящуюся в распоряжении другого Государства.⁷⁴

⁷² См., например, D. BODANSKY, "Legitimacy," in Daniel Bodansky, Jutta Brunnee, and Ellen Hey, eds., *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford: Oxford University Press, 2007), который предлагает три составляющие легитимности - демократия, участие общественности и экспертиза.

⁷³ Закон Таджикистана об экологической экспертизе 2003 года, статья 11, и Закон Кыргызской Республики об экологической экспертизе, статья 7.

⁷⁴ См. также «Вдохновленная новыми тенденциями в международном праве в целом и в праве окружающей среды в частности», Комиссия международного права включила в Проект статей требование о предоставлении информации «общественности, которая может быть затронута». *Статья 13 об информации для общественности гласит:*

Причастные государства должны, при необходимости, предоставлять общественности, которая может быть затронута деятельностью, подпадающей под действие настоящих статей, соответствующую информацию, касающуюся этой деятельности, связанного с ней риска и вреда, которые могут возникнуть, и высказать их мнения.

Тем не менее, это новаторское развитие не нашло поддержки со стороны Международного суда в Деле о целлюлозных заводах, в котором установлено, что «на основании документов, на которые ссылается Аргентина, Стороны не обязаны проводить консультации с затрагиваемым населением».124 В дополнение к статьям 2.6 и 3.8

Может возникнуть вопрос о том, имеет ли право пострадавшее государство, в отличие от затронутой «иностранный» общественности или экспертов, участвовать в трансграничной ЭО. Национальное законодательство стран Центральной Азии не допускает участия другого государства в процедуре ОВОС, но предусматривает возможность проводить консультации (Таджикистан и Кыргызская Республика) или проводить совместные или международные ОВОС. Конвенция Эспо расширяет пассивное право на уведомление о результатах ОВОС, позволяя затрагиваемой стороне участвовать в ОВОС.⁷⁵

Наконец, Всемирный банк и другие региональные банки развития играют важную роль в процессах трансграничной ЭО в развивающихся странах. Аналитики утверждают, что МФИ могут играть более заметную роль в продвижении и поддержке разработки и зрелости национальных требований по ОВОС⁷⁶ и служить «неофициальными агентами по соблюдению» международных обязательств по ОВОС.⁷⁷

Следующая характеристика процесса – это *прозрачность*, под которой понимается «степень открытости в передаче информации и сигнал надежности участников в стратегических переговорах».⁷⁸ Понятие прозрачности, безусловно, может транслировать разные значения и идеи. Для оценки прозрачности трансграничной ЭО в настоящем исследовании, мы будем рассматривать прозрачность текста, содержания и функционирования. Прозрачность текста или прозрачность обязательств может быть оценена на основе доступности и конкретности норм международного и национального права. Как обсуждалось в предыдущем разделе, международные обязательства и национальное законодательство стран в отношении трансграничной ЭО в бассейне Аральского моря должны быть изложены в более четкой и конкретной форме. Прозрачность содержания (или материальная прозрачность) имеет место, когда правовая база содержит положения, касающиеся обмена информацией и ее раскрытия

Конвенции Эспо Аргентина также ссылалась на принципы 7 и 8 целей и принципов ЮНЕП и статью 13 проектов статей Комиссии международного права 2001 года о предотвращении трансграничного вреда от опасной деятельности. Удивительно, что Суд счел уместным сослаться на документ ЮНЕП в своём обосновании отказа, отвергнув при этом существование законодательного требования рассматривать альтернативы при проведении ОВОС. 125 Комментарий к статье 13 проектов статей КМП четко указывает на то, что, помимо предоставления информации для общественности, это потребует от Государств вероятно «выяснить мнение общественности». O. MCINTYRE, "The Proceduralisation and Growing Maturity of International Water Law" 22 Journal of Environmental Law 3, 496.

⁷⁵ Статьи 3 (3) - (6) об этапе уведомления и Статья 4 (2) о подготовке документации по ОВОС.

⁷⁶ M. M. NAZARI, "The Transboundary EIA Convention in the Context of Private Sector Operations Co-Financed by an International Financial Institution: Two Case Studies from Azerbaijan and Turkmenistan" (2003) 23 Environmental Impact Assessment Review 4,

⁷⁷ MCINTYRE, 497. В анализе *Дела о целлюлозных заводах*, McIntyre отмечает,

В отсутствие руководящих указаний Суда содержание ОВОС часто будет продиктовано операционными политиками многосторонних банков развития и других международных финансовых институтов, участвующих в финансировании проектов, потенциально способных нанести трансграничный ущерб, тем самым укрепляя прочно установившуюся роль таких учреждений как неофициальных агентов по соблюдению международного экологического права.

⁷⁸ C. BALL, "What Is Transparency?" (2009) 11 Public Integrity 4, 293.

для общественности. Следовательно, элемент участия заинтересованных лиц в ЭО, рассмотренный выше, вносит дополнительный элемент в общую копилку прозрачности. Что касается раскрытия информации, то Орхусская конвенция 1998 года устанавливает необходимые требования прозрачности для принятия экологических решений. В целом, ОВОС как стандартизированная совокупность процедур, гарантирующих, что лица, принимающие решения, имеют полную информацию, и общественность вносит свой вклад в процесс принятия решений в области окружающей среды, как представляется, идеально отражает эту характеристику.⁷⁹ На практике, однако, отсутствие фактического доступа к экологической информации в бассейне Аральского моря является проблемой. Наконец, прозрачность функционирования (или операционная прозрачность) требует доступности и ясности в отношении выполнения и соблюдения обязательств через систему видимого мониторинга или обзора соблюдения (эффективности работы). Такая система в значительной степени отсутствует в региональной нормативной базе в бассейне Аральского моря.⁸⁰ Укрепление связей между международным и национальными уровнями поможет повысить степень открытости процесса трансграничной ЭО в регионе.

Дискурсивность отражает качество процесса, которое позволяет участникам «генерировать смысл» через «вербальный обмен», то есть через общение, обмен доводами и аргументацию. Процессуальные характеристики трансграничной ЭО значительно усилены за счет возможности принятия дискурсивных и обоснованных решений на национальном и международном уровнях. Процедура трансграничной ЭО опирается и развивает дискурсивное принятие решений, структурируя взаимодействие между сторонами с часто конкурирующими интересами. Требуя аргументации решений, трансграничной ЭО смещает акцент в дискуссиях с «интересов» на «доводы».⁸¹ Предоставляя форум, хотя и временный, для общения, обмена мнениями и, что более важно, причин для разногласий между экспертами, заинтересованными сторонами и общественностью, трансграничной ЭО способствует взаимопониманию.⁸² Требуя аргументированности и обоснованности решений, трансграничная ЭО способствует добросовестному исполнению обязательств государствами по проведению *содержательных* консультаций, уведомлений и переговоров.⁸³ Этот

⁷⁹ См. также CASSAR and BRUCH, 177, которые утверждают, что «ОВОС является важным практическим механизмом для повышения прозрачности, участия и подотчетности».

⁸⁰ См. D. ZIGANSHINA, "International Water Law in Central Asia: Commitments, Compliance and Beyond" (2009) 20 Journal of Water Law 2/3, 96.

⁸¹ См. M. WEBER, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* ed. Guenther Roth and Claus Wittich, vol. 1 (Berkeley/London: University of California Press, 1978) в 979 («Единственным решающим моментом для нас является то, что в принципе система «доводов», которые можно рационально оспаривать, стоит за каждым действием государственного управления, то есть она либо инкорпорирована в сами нормы, либо в процесс принятия решений на основе взвешивания стоящих целей и средств их реализации»). См. также J. STEFFEK, "The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach" (2003) 9 European Journal of International Relations 2, 249 at 262.

⁸² См. H. WILKINS, "The Need for Subjectivity in EIA: Discourse as a Tool for Sustainable Development" (2003) 23 Environmental Impact Assessment Review 4.

⁸³ CRAICK, BIRNIE, BOYLE, and REDGWELL, at 165, 9.

потенциал процесса трансграничной ЭО еще предстоит реализовать в бассейне Аральского моря. Недостаток культуры дискутирования и обмена доводами в странах бассейна Аральского моря может помешать эффективному процессу трансграничной ЭО.

Характеристика *институционализации* показывает, насколько взаимодействия формализованы через создание официальных организационных структур. Элемент институционализации встроен в систему трансграничной ЭО стран Центральной Азии благодаря работе государственных учреждений, Межгосударственного экологического совета, исполнительных органов международных природоохранных соглашений и МФИ. На национальном уровне министерства (или государственные комитеты) по охране окружающей среды являются главными государственными органами, отвечающими за экологическую экспертизу и сотрудничество с соответствующими органами других стран, например, через национальные контактные точки, предусмотренные в Конвенции Эспо.⁸⁴ В соответствии с Соглашением СНГ об экологическом взаимодействии 1992 года Стороны предоставили Межгосударственному экологическому совету полномочия на «проведение с участием представителей заинтересованных Сторон экологической экспертизы программ и прогнозов развития промышленных сил, инвестиционных и других проектов, которые затрагивают или могут затрагивать интересы двух или более Высоких договаривающихся сторон» (статья 5). Это положение еще не было применено на практике. В Конвенции ЕЭК ООН 1992 года предусмотрено, что одной из задач совместных органов может быть участие в ОВОС, касающихся трансграничных вод,⁸⁵ но региональные водохозяйственные комиссии в бассейне Аральского моря пока не наделены связанными с ОВОС функциями. Согласно Конвенции Эспо стороны могут создавать институциональные механизмы или расширять мандат существующих организаций, чтобы в полной мере применять положения ОВОС;⁸⁶ они могут представить Комиссии по расследованию рекомендации относительно вероятности значительного неблагоприятного трансграничного воздействия, если они не могут прийти к соглашению между собой;⁸⁷ и, затем, Комитету по осуществлению, чтобы поставить вопрос о несоблюдении положений Конвенции сторонами.⁸⁸ Орхусская конвенция предоставляет сторонам и заинтересованной общественности другой механизм - Комитет по соблюдению - для выражения озабоченности по поводу соблюдения Сторонами.⁸⁹ Аналогичным образом Всемирный банк предоставляет

⁸⁴ Решение I/3, параграф. 1, см. список контактов по ссылке <www.unece.org/env/eia/points_of_contact.htm>.

⁸⁵ Статья 9, 1992 года Конвенции ЕЭК ООН.

⁸⁶ Конвенция Эспо, Приложение VI. Элементы двустороннего и многостороннего сотрудничества.

⁸⁷ Конвенция Эспо, статья 3 и приложение IV.

⁸⁸ Комитет был учрежден совещанием Сторон в феврале 2001 года (решение II / 4 второго совещания Сторон, пересмотренное как решение III/2, в котором представлены структура и функции Комитета по выполнению и процедурам по рассмотрению выполнения).

⁸⁹ ЕЭК ООН, Комитет по соблюдению Орхусской конвенции, ссылка: <http://unece.org/env/pp/ccBackground.htm>.

людям, подвергающимся воздействию на местном уровне, которые считают, что финансируемые банком проекты могут оказать на них негативное влияние, возможность оспаривать эту деятельность через внутренний административный механизм - инспекционные группы.⁹⁰ Наконец, институциональные платформы многосторонних природоохранных соглашений обеспечивают надежный форум для взаимодействия между национальными и международными субъектами и дальнейшей разработки правил и процедур ОВОС.

Подводя итог, можно сказать, что связи между международными и национальными субъектами, процессами и структурами очевидны в процедурных характеристиках трансграничной ЭО. Можно утверждать, что такое взаимодействие способствует созданию эффективных систем трансграничных ЭО посредством более прозрачного, инклюзивного, обоснованного и институционализированного процесса принятия решений.

5. Заключение

В статье рассматривалось взаимодействие международного и национального права на примере процедуры трансграничной ЭО. Как показал обзор исторического развития ЭО, современные трансграничные системы ЭО появились в результате взаимодополняющих процессов на национальном и международном уровнях, которые, в свою очередь, складывались под воздействием контекстуальных, исторических и временных факторов. Трансграничная ЭО стала неотъемлемой частью процедурной системы трансграничного водного сотрудничества благодаря тому, что понимание последствий планируемой деятельности является необходимой предпосылкой для выполнения обязательства должной осмотрительности по непричинению значительного вреда, а также обязательств по сотрудничеству, обмену информацией, проведению консультаций и уведомления. Должная осмотрительность требует от стран индивидуального принятия соответствующих мер оценки в рамках национального законодательства, а обязательство сотрудничества предписывает инициировать процедуры оценки деятельности, которая может оказать трансграничное воздействие.

Как показал анализ во втором разделе статьи, национальные системы ЭО являются неотъемлемой частью трансграничных ЭО. Это объясняется характером связанных с ЭО обязательств, которые требуют от стран принятия национальных систем ЭО и их применения для деятельности, которая может оказать трансграничное воздействие. В контексте бассейна Аральского моря требуются более последовательные усилия для внедрения процедур оценки воздействия для видов деятельности, которые могут оказать трансграничное воздействие, на взаимной и сопоставимой основе. Этого можно достичь принятием отдельного регионального соглашения по бассейну Аральского моря, которое послужит основой для гармонизации национального законодательства

⁹⁰ Всемирный Банк, Инспекционная группа: *О нас*, ссылка <http://www.worldbank.org/>.

стран и позволит применять единые минимальные правила процедур в случае планирования новой деятельности. Гармонизация положений, относящихся к содержанию и процедурам ЭО в национальном законодательстве, может повысить эффективность правового регулирования в бассейне в целом.

Наконец, важность как национальных, так и международных факторов для процедурных характеристик трансграничной ЭО (инклюзивности, прозрачности, дискурсивности и институционализации) подтверждает, что для обеспечения эффективного взаимодействия между различными субъектами решающее значение имеют прочные связи между уровнями регулирования.