

Швейцарское управление
по развитию и сотрудничеству
(SDC)

Межгосударственная
координационная
водохозяйственная комиссия
Центральной Азии (МКВК)

Международный институт
управления водными ресурсами
(IWMI)

Научно-информационный центр
МКВК (НИЦ МКВК)

Проект «Интегрированное управление водными ресурсами
в Ферганской долине (ИУВР-Фергана)»

Ю. Х. Рысбеков

**Договор
между США и Канадой 1909 г.
по пограничным водам
и создание Международной
совместной комиссии:
успехи, уроки и пример
сотрудничества**

Аналитический обзор

**(По материалам Симпозиума, посвященного 100-летию Договора
между США и Канадой 1909 года)**

Ташкент –2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

Аббревиатуры и сокращения	4
Введение	6
1. Ноа Холл/Noah D. Hall. Юбилей Договора о пограничных водах: столетие Американо-Канадского управления трансграничными водами	10
2. Хэрб Грэй/ Herb Gray. Заметки.....	20
3. Тимоти Хайнмиллер/В. Timothy Heinmiller. Соглашение по пограничным водам и Американо-Канадские отношения в изобилии и дефиците	24
4. Марсиа Вальянт/Marcia Valiante. Насколько «зеленое» мое соглашение? Защита экосистем и «порядок прецедента» по Договору 1909 г.	32
5. Ли Ботс/Lee Botts, Пауль Малдун/Paul Muldoon. Договор по пограничным водам в XXI столетии: оживление режима управления Великими Озерами	39
6. Брэдли Карккайнен/Bradley C. Karkkainen. Великие Озера и международное право окружающей среды: время для размышлений?	43
7. Джон Нокс/John H. Knox. Договор по пограничным водам: впереди того и нашего времени.....	48
8. Роберт Райт/Robert v. Wright. Договор по пограничным водам: общественное участие, ответственность и доступ к правосудию	52
9. Роберт Абрамс/Robert H. Abrams. Договор по пограничным водам 1909 г. как модель водного управления под разными юрисдикциями	58
10. Дэн Тарлок/A. Dan Tarlock. Международная Совместная Комиссия и использование Великих Озер: косвенное распространение действия Договора 1909 г.	67
11. Ицхак Корнфелд/Itzchak E. Kornfeld. Полицентризм и Международная Совместная Комиссия	72
12. Аллен Олсон/Allen I. Olson. Заметки	77
13. Пьер Трепанье / Pierre Trepanier. Заметки	80
14. Франк Эттавагешик / Frank Ettawageshik. Заметки	82
15. Сэм Спек / Sam Speck. Заметки	86
16. Ирэна Брукс / Irene B. Brooks. Заметки	87
Заключение	90
Использованные источники	93

Аббревиатуры и сокращения

1. (АА) Д-1909 – Договор между США и Великобританией, касающийся пограничных вод, и вопросов, возникающих между Соединенными Штатами и Канадой (11 января 1909 г.)
2. АКО – Американско-канадские отношения
3. АООС – Агентство по охране окружающей среды (США)
4. АС – Арбитражный Суд
5. БП - Бассейновый подход
6. БПВ – Бассейн подземных вод
7. ВВП – Валовой внутренний продукт
8. ГСК – бассейн системы «Залив Гудзон - река Соурис - бассейн реки Красной
9. ГЭС – Гидроэлектростанция
10. ДХ – Доктрина Хармона
11. ЕЭК (ООН) – Европейская Экономическая Комиссия (ООН)
12. ЗИС – Заинтересованная сторона
13. ИМВ – Инициатива для международных водосборов
14. КИ – Конфликт интересов
15. КЭС – Комиссия по экологическому сотрудничеству (Канада, Мексика, США)
16. МВП – Международное водное право
17. МГВО – Межгосударственные водные отношения
18. МД – Международный договор
19. МКВП – Международная комиссия по водным путям (или водных путей)
20. МП – Международное право
21. МПА – Международно-правовой акт
22. МПОС – Международное право окружающей среды
23. МСГ – Международная Специальная Группа
24. МСК – Международная совместная комиссии (США – Канада)
25. МЭП – Международное экологическое право
26. НАФТА – Соглашение о свободной торговле (Канада, США, Мексика, 1992)
27. НПО – Неправительственная организация
28. ОУ – Общественное участие
29. ОПАИ – Объединенные племена американских индейцев
30. ОС – Окружающая среда
31. ПМВ – Правление Международных Водосборов

32. РГ – Рабочая группа
33. РЕСС – Региональная Стратегия сотрудничества
34. СДП-21 –Принцип 21 Стокгольмской Декларации (1972 г.)
35. СКВО – Соглашение по качеству вод Великих Озер (Канада – США)
36. СКО – Соглашение Канада-Онтарио
37. СМ – Специальный Мастер
38. СС – Специальное сообщение
39. СУ – Специальные уполномоченные (МСК) = Комиссионеры
40. СЦГ – Специальная целевая группа
41. ТВР – Трансграничные водные ресурсы
42. ТГУ – Трансграничный ущерб
43. ТЗВ – Трансграничное загрязнение воздуха
44. ТЗВР – Трансграничное загрязнение водных ресурсов
45. ТЭЦ – Теплоэлектростанция
46. УВР – Управление водными ресурсами
47. ЭКОСОС (ООН) - Экономический и Социальный Совет (ООН)
48. ACF – Apalachicola-Chattahoochee-Flint (watershed)
49. BWT – Boundary Water Treaty
50. BWT100 –Boundary Waters Treaty 100 (как БРЭНД)
51. СЕС – Commission for Environmental Cooperation (Canada, Mexico and USA)
52. FERC – Federal Energy Regulatory Commission (US Federal Agency)
53. GLWQA – Great Lakes Water Quality Agreement
54. IJC – International Joint Commission
55. IWI – International Watersheds Initiative
56. NAAEC – North American Agreement on Environmental Cooperation (1993)
57. NAFTA – North American Free Trade Agreement (1992)
58. UNECE – United Nations Economic Commission for Europe

Введение

*Только два взаимодействия возможны: дружба или вражда¹
(пословица североамериканских индейцев)*

Симпозиум, посвященный Столетию Договора между Соединенными Штатами и Великобританией, касающегося пограничных вод, и вопросов, возникающих между Соединенными Штатами и Канадой, от 11 января 1909 г.² (далее – Д-1909³ или Договор), состоялся 05 февраля 2009 г. Симпозиум организован юридическим факультетом Государственного Университета Уэйна (Детройт, штат Мичиган, США), где он проведен совместно с Университетом Виндзора. Настоящий обзор является переработанным кратким изложением докладов и других выступлений участников Симпозиума, с отражением ключевых и интересных их моментов с позиций развития и укрепления сотрудничества на трансграничных водных объектах.

Следует подчеркнуть, что материалы Симпозиума были опубликованы заранее, осенью 2008 г. Обзор докладов приведены в порядке, в каком, они расположены в Wayne Law Review⁴, включая вступительные заметки бывшего Премьер-министра Канады, Председателя канадской Секции МСК г-на Rt. Hon. Herb Gray, который открывал, вместе с проф. Noah D. Hall, Симпозиум⁵. Обзор заметок других участников Симпозиума приведен после краткого обзора докладов.

Особенностью Северной Америки, соответственно, США и Канады, являются высокая обеспеченность водой и малая доля трансграничных водных объектов, к которым в целом относятся система Великих озер и реки Святого Лаврентия, Колорадо (США, Мексика). В Канаде основными потребителями воды являются энергетика и промышленность, в США промышленность и сельское хозяйство потребляют примерно равные объемы воды. Юго-запад и запад США, а также зона производства зерновых в Канаде в маловодные годы испытывают серьезную нехватку воду.

Вместе с тем сельское хозяйство США и Канады дотируется, поощряется отказ фермеров от возделывания менее продуктивных культур.

¹ Индейские пословицы // <http://veter-s.ru/index/id/8396>

² Treaty between the United States and Great Britain relating to boundary waters, and questions arising between the United States and Canada, Jan 11, 1909) // Boundary Waters Treaty Centennial Symposium // <http://www.law.wayne.edu/bws.php>

³ Ряд участников Симпозиума для сокращения названия Договора использовали аббревиатуру BWT100 – (Boundary Waters Treaty 100), подчеркнув тем самым круглую дату события. Нами для этих целей выбрана аббревиатура «Д-1909» («Договор девятнадцать ноль девять») – *Авт.*

⁴ Правовой обзор Уэйна (Wayne Law Review) является основным научным изданием юридического факультета Государственного Университета Уэйна (Детройт, Мичиган, США) – The Wayne Law Review // <http://orgs.law.wayne.edu/lawreview/>

⁵ 1. 2009 Symposium: Boundary Waters Treaty Centennial Symposium // <http://orgs.law.wayne.edu/lawreview/symposiapast2009.htm>; 2. Great Lakes Law // <http://www.greatlakeslaw.org/blog/2009/01/boundary-waters-treaty-centennial-symposium.html>; 3. Boundary Waters Treaty Centennial Symposium // <http://www.law.wayne.edu/bws.php>

По данным ИВП РАН, Северная Америка в целом обладает запасами поверхностных водных ресурсов, которые оцениваются (вместе с Центральной Америкой) в 6440 км³/год (не считая воды ледников), или около 13% от мировых запасов. На душу населения водных ресурсов приходится более 15 000 м³/год (по данным UNEP – 16 930 м³/год), что превышает аналогичный показатель в любом другом регионе мира⁶.

Канада и США входят в первую пятерку стран, богатых водными ресурсами⁷:

1. Бразилия (8 233 км³);
2. Россия (4 508 км³)»
- 3. США (3 051 км³);**
- 4. Канада (2 902 км³);**
- 5-6. Индонезия (2 838 км³) и Китай (2 830 км³).

В то же время, Канада входит в первую десятку стран мира, которые имеют самые высокие показатели пресноводных ресурсов на душу населения (м³/год):

1. Французская Гвиана (609 100);
2. Исландия (539 600);
3. Гайана (315 900);
4. Суринам (236 900);
5. Конго (230 100);
6. Папуа Новая Гвинея (121 800);
7. Габон (113 300)
8. Бутан (113 200);
- 9. Канада (87 300) // (84 800)⁸;**
10. Норвегия (80 100).

В США на душу населения приходится 9900 м³/год пресных вод⁹.

Межгосударственные водные отношения (МГВО) имеют более чем 3-тысячелетнюю историю и до XIX в. ограничивались условиями прохождения границ, судоходства, торговли. Со второй половины XIX в. появляется необходимость правового регулирования объема водозабора, качества вод, их вредного трансграничного воздействия и др.

⁶ Рысбеков Ю.Х. Трансграничное сотрудничество на международных реках: проблемы, опыт, уроки, прогнозы экспертов // ISBN 9965-32-944-3; УДК 556; ББК 26.222.5 Под ред. проф. В.А. Духовного. - Ташкент: НИЦ МКВК, 2009. - 202 с. – http://www.cawater-info.net/library/rus/carewib/transbound_coop.pdf

⁷ Водные ресурсы мира. 03.02.2010 // <http://www.priroda.su/item/1319>

⁸ По состоянию на 2010г., подсчитано нами, исходя из населения Канады к 2010г. (34,2 млн.) – Канада // <http://ru.wikipedia.org/wiki/Канада>

⁹ По состоянию на 2010г., подсчитано нами, исходя из населения США к 2010г. (309,2 млн.) – Соединённые Штаты Америки // http://ru.wikipedia.org/wiki/Соединённые_Штаты_Аmericи

В контексте МГВО между США и Канадой, полезно напомнить о руководящих принципах-доктринах международного водного права (МВП)¹⁰:

1. «Абсолютного суверенитета» («Доктрина Хармона»)¹¹ (предполагает монопольное использование формируемых на своей территории вод; использовалась странами зоны формирования стока; в основе своей имеет конфликтное начало);
2. «Абсолютной неприкосновенности» (сток должен оставаться неизменным);
3. «Сервитутов» или «ограниченного суверенитета» (ограничение права одного государства на использование ТВР в пользу другого или ряда государств);
4. «Общности интересов» (доктрина, признанная мировым сообществом).

Принципы МВП базируются на фундаментальных принципах международного права (МП) и специальных принципах международного права окружающей среды (МПОС) и сводятся в синтезированном виде к следующим основным:

1. Суверенитет страны на принадлежащий ему участок трансграничной реки;
2. Сотрудничество и равенство прав прибрежных государств на справедливое и разумное использование ТВР с учетом исторического пользования;
3. Справедливое и разумное использование разделяемых или трансграничных водных ресурсов (ТВР) при соблюдении общих интересов всех прибрежных государств и специфических интересов каждого из них”;

¹⁰ 1. Духовный В.А. Аспекты и перспективы долговременных соглашений между государствами в Аральском бассейне // <http://www.cawater-info.net/library/articles.htm>; 2. Духовный В.А. Проблемы международных водотоков и подходы к их решениям с позиции водного права // http://www.cawater-info.net/bk/water_law/part1.htm; 3. Рысбеков Ю.Х. Трансграничные водные ресурсы Центральной Азии: политические и правовые основы бесконфликтного использования // Материалы международной НПК "МКВК навстречу 4 Всемирному Водному форуму..." (27-29.04.2005) - Алма-Ата/Ташкент, 2005г. (226с.) - с.124-132; 4. Рысбеков Ю.Х. Трансграничные водные ресурсы Центральной Азии как фактор региональной безопасности: политические и правовые аспекты ее обеспечения // Материалы Регионального семинара в рамках программы UNEP "Ускорение осуществления целей ИУВР-2005 в Центральной Азии" (Бишкек, 27-28 июля 2006г.) - 20с. // www.cawater-info.net/ucc-water/pdf/rysbekov.pdf; 5. Рысбеков Ю.Х. Конфликт интересов - водные ресурсы трансграничных рек (добавлено: 2007/12/18) // http://www.artofwar.net.ru/profiles/sergei_skripnik_andrei_greshnov_p/view_book/konflikt_interesov_-_vodnye_resursy_transgranichnyh_rek

¹¹ Доктрина Хармона (ДХ) – принцип, сформулированный в 1895 г. министром юстиции США Хармоном в связи с конфликтом с Мексикой по водам трансграничной реки Рио-Гранде. Применялась в договорной и законодательной практике США до конца 1950 гг. Содержание доктрины сводится к абсолютизации суверенитета государства в пределах своей территории, отрыву принципа суверенитета от других принципов международного права, игнорированию взаимозависимости государств, особенно в сфере защиты окружающей среды. Доктрина, выгодная США в отношении СС Мексикой, оказалась ущербной в отношениях США с Канадой. Отказ от ДХ. озаглавлен американо-канадским договором 1961 г., по которому США: а) не признали, в силу суверенитета Канады на своей территории, ее право изменить водный путь р. Колумбии, лишив тем самым США гидроэнергетических природных ресурсов в нижнем течении этой реки, уже на территории США; б) признали справедливость выплаты Канаде компенсации за содействие на своей территории получению США указанных ресурсов на их территории // 1. Е.Андреева, Ю. Барсегов, А. Вылежанин. Правовой глоссарий по комплексному управлению прибрежными зонами // <http://determiner.ru/dictionary/539/word/....>; 2. Рысбеков Ю.Х. Конфликт интересов - водные ресурсы трансграничных рек (добавлено: 2007/12/18) // http://www.artofwar.net.ru/profiles/sergei_skripnik_andrei_greshnov_p/view_book/konflikt_interesov_-_vodnye_resursy_transgranichnyh_rek

4. Не причинение трансграничного ущерба («не навреди»);

5. Возмещение нанесенного вреда («загрязнитель платит»).

Как будет показано в выступлениях участников Симпозиума, посвященного 100-летию Д-1909, применение всех названных доктрин и принципов МВП имело место в МГВО между США и Канадой.

Д-1909 заложил механизмы реализации тех основных принципов МВП, которые в настоящее время признаны позитивом при совместном управлении ТВР.

Представляется, что конфликт интересов (КИ) между государствами, имеющими разделяемые водные ресурсы (= ТВР), следует надо воспринимать как объективное явление. Крайне важно найти приемлемый для Сторон компромисс, а также позитивные стороны КИ, позволяющие, при конструктивном подходе:

- уточнить частные (государства) и общие стратегические цели развития;
- выявить ключевые проблемы, мешающие достижению этих целей;
- установить и согласовать спорные факты;
- осуществить допустимую в интересах Сторон корректировку действий.

Именно конструктивный подход и обоюдное желание найти взаимоприемлемые решения позволили Соединенным Штатам и Канаде 100 лет назад придти к согласию по вопросам обеспечения общих (двусторонних) интересов в сфере совместного управления ТВР.

Не исключено, что 100 лет назад США и Канада, заключив Д-1909 и создав МСК с наднациональными юрисдикциями и независимыми от Правительства любой Стороны членами, назначааемыми на самом высоком государственном уровне, нашли фундаментальное решение трансграничных (пограничных) водных проблем, которое могло быть и не найдено в последующие десятилетия XX века.

Примечание: в настоящем Обзоре имеются некоторые (незначительные) повторы, которые в целом касаются истории заключения Д-1909 и создания МСК, и которых трудно избежать без ущерба логике построения доклада каждого из уважаемых участников Симпозиума – Авт.

1. Ноа Холл / Noah D. Hall¹²

Юбилей Договора о пограничных водах: столетие Американо-Канадского управления трансграничными водами

Анализ состоит из 6 частей, включая введение (I) и заключение (VI) [1].

Во Введении подчеркивается, что Договор от 11 января 1909г. между США и Великобританией о пограничных водах (далее – Д-1909)¹³ обеспечил прочную основу для устойчивого управления ТВР в течение века со времени его подписания. В то же время, неизменным остался Д-1909, его актуальность не изменилась за 100 лет.

На содержание Д-1909 не повлияли значительные («драматичные») изменения в окружающем мире и в международном праве за последнее столетие. Среди этих изменений называются многократное увеличение валового внутреннего продукта (ВВП) в Северной Америке, изменения в демографии и производстве продуктов питания, обострение экологических проблем, развитие внутреннего и международного экологического права (МЭП), глобализация и др.

Соответственно, Д-1909 продолжает играть важную роль в установлении принципов взаимных обязательств защищать водные ресурсы от загрязнения и истощения, обеспечении независимого от узко-национальных интересов управления, разрешения споров через исследование и обмен информацией и др.

Д-1909, по мнению профессора, является отличной моделью для управления пограничными водами, хотя 100 лет назад проблемы пресноводного дефицита, изменения климата, деградации экосистем не были столь злободневными, как в настоящее время. Как любая историческая веха, празднование столетнего юбилея Д-1909 и созданной этим Договором Международной Совместной Комиссии (МСК), является хорошим случаем как для подтверждения правильности предпринятых действий в рамках Д-1909, так и критического осмысления современных моделей управления ТВР.

В части II дается краткая история и обзор истории переговорного процесса заключения Д-1909 и его ключевых положений¹⁴.

Часть III посвящена двусторонним (bi-national) международно-правовым актам (МПА), принятым на основе Д-1909, включая ряд арбитражных решений.

¹² Помощник Профессора – Wayne State University Law School (Juridical Faculty).

¹³ Здесь и далее под Договором 1909 г. будет пониматься Договор между Соединенными Штатами и Великобританией, касающийся пограничных вод, и вопросов, возникающих между Соединенными Штатами и Канадой от 11 января 1909г. (Treaty between the United States and Great Britain relating to boundary waters, and questions arising between the United States and Canada, Jan 11, 1909)

¹⁴ Автор статьи (проф. Noah D Hall) нумерует как части статьи также Введение (I) и Заключение (II), и во Введении частями I, II, III и IV называет фактически части II, III, IV и V своей статьи. Поэтому номера частей статьи в настоящем обзоре даются по оригиналу – Авт.

В части IV рассмотрены современные подходы к совместному управлению пограничными водами между США и Канадой.

Часть V посвящена значительным вкладам ведущих ученых в специальный выпуск Симпозиума, посвященного столетнему юбилею Д-1909.

Часть II начинается с общего обзора, что США и Канада имеют совместную границу примерно в 5000 миль, которая пересекает 150 рек и озер, включая такие крупные водные системы, как Великие Озера и реку Святого Лаврентия.

Великие Озера и река Святого Лаврентия содержат 95 % пресноводных ресурсов США, составляющих 20 % мирового потребления воды.

Почти половина трансграничных рек течет от США в Канаду, и более половины таких рек берут начало в Канаде и текут в США. Именно этот «почти совершенный» баланс, по мнению профессора, обусловил кооперацию в двусторонних водных отношениях.

История Д-1909 восходит к Договору 1903г., когда США и Канада учредили Международную Комиссию по водным путям (МКВП) для разрешения потенциальных противоречий в праве пользования совместными водными путями. МКВП рекомендовало, чтобы США и Канада разработали и приняли юридические принципы для управления пользованиями разделенных вод и сформировали международную организацию для обеспечения защиты пограничных вод. В 1907г. МКВП разработало проект Договора, который в процессе переговоров и в итоге конечном итоге трансформировался в Д-1909.

Д-1909, прежде всего, обеспечивает объединенное управление и сотрудничество между США и Канадой в отношении пограничных вод между ними.

В частности, в Д-1909 дано четкое определение понятия «пограничные воды», которое остается в силе и поныне. В то время навигация и доступ к пограничным водам были более принципиальными вопросами, чем управление водными ресурсами (УВР), предмет Договора не охватывал трансграничные подземные воды. Тем не менее, первый проект предложенного Договора включил условия, запрещающее загрязнение вод, которое имело бы трансграничные последствия. МСК, созданная Договором для выполнения его положений, должна была быть наделена определенными «полицейскими полномочиями» для выполнения этого положения. Несмотря на противодействие Соединенных Штатов, правило все-таки было записано в виде следующей нормы (принципа):

- загрязнение в одной стране не должно вредить другой стране

Кроме того, Д-1909 включил, в частности, нормы:

- ни одна из Сторон не может использовать или отводить объемы воды, которые могут изменить естественный сток, без разрешения МСК,

- МСК создается на паритетной основе, состоит из 6 членов, назначаемых Президентом США (3 члена) и Его Величеством Королем Великобритании по рекомендации губернатора Доминиона Канада (3 члена),

- любые предложения Сторон рассматриваются совместно,

- доклады МСК для Правительств США и Канады по специальным вопросам, требующим разрешения, имеют основой «лучшую доступную науку и свободны от политических предубеждений», и др.

Договор предусмотрел также гарантии достаточного финансирования деятельности МСК Сторонами, что обеспечило устойчивость ее деятельности.

В части III подчеркивается, что, несмотря на неизменность текста Д-1909 в течение столетия, его основные принципы, а также предложения МСК, были использованы при принятии ряда арбитражных решений и двусторонних Соглашений, в частности:

А) Решение по делу так называемого Trail Smelter Arbitration, хотя предмет разбирательства касался трансграничного промышленного загрязнения воздушного пространства США со стороны Канады. Решение стало прецедентом в отношении определения ответственности за трансграничное загрязнение.

Б) Договор по совместному развитию бассейна реки Колумбия (1961г.)¹⁵,

В) Соглашение о качестве вод Великих Озер (1972)¹⁶, и существенно измененный его вариант (1978г.)¹⁷ и Протокол (1987г.)¹⁸ к Соглашению, которым МСК превращалась в институт защиты окружающей среды.

А) Арбитраж Trail Smelter

Экспертами МСК было установлено, что канадское промышленное предприятие в 1916, 1924, 1926, 1930 гг. и позднее осуществляло выбросы диоксида серы, которые имели следствием выпадения загрязнений в штате Вашингтон и причинение вреда частным фермам и промышленным компаниям. МСК провела соответствующие исследования и представила доклад (1931г.), в котором отмечалось, что канадская Сторона нанесла ущерб США в размере 350 тыс. \$ (или около 5 млн. \$ в ценах 2006 г.) и рекомендовало канадской Стороне уменьшить уровень загрязнения воздушной среды.

Но к 1933 г. Соединенные Штаты все еще не были удовлетворены выводами Комиссии. Посредством дипломатических переговоров Стороны решили подписать Соглашение (1935г.) и отнести это вопрос к компетенции Арбитража. Арбитражный Суд (АС) состоял из трех членов – от США и Канады и независимого председателя (Бельгия). Окончательное решение АС (Trail Smelter Arbitration II) было вынесено в 1941 г.

АС для ответа на вопросы о компенсации обратился к «применению закона и практики, которые имеются в отношении аналогичных вопросов в США, в международном праве и международной практике».

¹⁵ Treaty for the Cooperative Development of the Columbia River Basin, Can.-U.S., Jan. 17, 1961

¹⁶ Great Lakes Water Quality Agreement, U.S.-Can., Apr. 15, 1972

¹⁷ Great Lakes Water Quality Agreement, as amended, U.S.-Can., Nov. 22, 1978, 30

¹⁸ Protocol on Great Lakes Water Quality, as amended on October 16, 1987, Amending the 1978 Agreement Between the United States of America and Canada, U.S.-Can., Nov. 18, 1987

АС решил, что нет разницы между нормативными положениями законов США и международного права (МП) в отношении данного вопроса, и что в рамках общего правила МП (об ответственности государств), государство обязано предпринимать меры в отношении источников загрязнения, находящихся под его юрисдикцией, для недопущения переноса загрязнения на территорию другой Стороны. Это общее правило, как основа принятия решений, было рекомендовано применять и к спорам относительно трансграничного загрязнения водных ресурсов. МСК сформулировала важный принцип международного экологического права (МЭП):

- «государство имеет право использовать или разрешить использование природных ресурсов на своей территории той мере, в какой это использование не причинит серьезное вредное последствие на территории другого государства; при этом ущерб должен быть явным, а свидетельство ущерба должно быть убедительным»

АС решил, что Доминион Канада ответственен за загрязнение. Решение АС (1941 г.) стал прецедентом для развития МП по вопросам трансграничного загрязнения, и обеспечил основу международной политики в этой сфере не только в Северной Америке, но и во всем мире. В частности, правило об ответственности за трансграничное загрязнение было включено в Принцип 21 Декларации Конференции ООН по окружающей среде (ОС) (Стокгольм, 1972 г.) и позже подтверждено в Принципе 2 Декларации Конференции ООН по ОС и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.);

Б) Договор по реке Колумбия (1961 г.)¹⁹,

Деятельность МСК по обсуждению трансграничных водных проблем между США и Канадой приводила, как правило, к решению этих проблем.

Ключевым примером является Договор по трансграничной реке Колумбия, заключенный в 1961 г. после более чем 10 лет переговоров.

Основной предмет Договора – управление паводками и развитием гидроэнергетики в бассейне реки Колумбия, основной спорный вопрос – справедливое распределение между Сторонами затрат и выгод от развития водных ресурсов бассейна реки. Договор ратифицирован Сторонами в 1964 г.

В частности, Договором было предусмотрена компенсация Канаде по контролю паводков, эта компенсация включала также поставку в Канаду электроэнергии в объеме, эквивалентном потерям электроэнергии, которые Канада понесла в результате контроля паводков. Договор запрещает существенную диверсификацию использования водных ресурсов без согласия другой Стороны. Договором учреждены два постоянных органа для совместного управления развитием бассейна реки Колумбия:

1. Объединенное Канадско-Американское Агентство, состоящее из двух отделений – американского и канадского.

¹⁹ Treaty for the Cooperative Development of the Columbia River Basin, Can.-U.S., Jan. 17, 1961

2. Техническое правление из 4-х членов – по 2 от каждой Стороны.

Обязанности отделений Агентства включают положения об исчислении объема поставок электроэнергии для Канады, о размерах платежей, выгодах от использования водных ресурсов в низовьях реки и др., а также – о координации действий Сторон согласно совместным планам. Агентству предоставлена определенная свобода действий по обеспечению гибкости планов развития бассейна. Так, Техническое правление работает в тесном сотрудничестве с отделениями Агентства. В обязанности сотрудников Правления входят обеспечение Агентства соответствующими данными, разработка рекомендаций по корректировке планов развития и др., а также – урегулирование споров. В частности, если страны неспособны решить спор согласно положениям Договора о реке Колумбия, то любая Сторона имеет право внести спорный вопрос на рассмотрение МСК. МСК улаживает спор в течение 3-х месяцев, если этого не происходит, то спор вносится на рассмотрение Арбитраж.

Арбитраж создается в составе трех членов: по одному от Соединенных Штатов и Канады и одного члена, выбранного Сторонами совместно. Решения Арбитражного Суда (трибунала) является окончательным, обжалованию не подлежит и обязательно для исполнения Сторонами.

Примечательно, что действие Договора по реке Колумбия может быть прекращено любой Стороной, но... **через 60 лет** после его ратификации. Если есть намерение одной Стороны выйти из Договора досрочно, то намерение необходимо подать письменно **за... 10 лет до выхода из Договора**, по истечению которого Договор прекращается.

США и Канада явно согласились, что Договор по реке Колумбия не есть прецедент для других ТВР между ними. Это условие исходило от Канады из-за опасения ограничения ее права на независимое развитие бассейнов других трансграничных рек. Тем не менее, каждая Сторона свободна в использовании положений Договора 1961 г. в других МПА.

В) Соглашение по качеству вод Великих Озер (1972 г.)

Заключение, по инициативе МСК, Соглашения о качестве вод Великих Озер (1972)²⁰, и существенно измененного его варианта (1978 г.)²¹, а также – Протокол (1987 г.)²² к Соглашению, фактически превращало МСК в институт защиты ОС.

МСК непосредственно занялась проблемами защиты ОС после Второй мировой войны, когда общественность и ученые стали выражать обеспокоенность качеством вод в Великих Озерах. Относительно данной проблемы Правительства США и Канады обратились в МСК в 1964 г. МСК потребовалось почти семь лет, и в 1970 г. она подготовила доклад с рекомендациями для принятия соответствующих совместных мер.

²⁰ Great Lakes Water Quality Agreement, U.S.-Can., Apr. 15, 1972

²¹ Great Lakes Water Quality Agreement, as amended, U.S.-Can., Nov. 22, 1978, 30

²² Protocol on Great Lakes Water Quality, as amended on October 16, 1987, Amending the 1978 Agreement Between the United States of America and Canada, U.S.-Can., Nov. 18, 1987

После двух лет переговоров в 1972 г. Премьер-министр Канады (Пьер Трюдо) и Президент США (Ричард Никсон) подписали Соглашение по качеству вод Великих Озер (СКВО). В СКВО было подчеркнуто, в частности:

- Обе Стороны серьезно обеспокоены ухудшением качества вод по обе стороны границы, которое причиняет ущерб здоровью и собственности другой Стороны, как описано в 1970 г. в докладе МСК по загрязнению озера Эри, озера Онтарио и трансграничного участка реки Святого Лаврентия.

СКВО (1972 г.) сформулировало общие и специфические цели качества вод, предусмотрело программы и другие меры для достижения этих целей, определило полномочия, обязанности, функции МСК относительно данной проблемы. Однако, в СКВО отмечено, что не МСК, а Федеральные Правительства (конкретно – природоохранные ведомства Сторон) являются ответственными за осуществление программ и достижения целей Соглашения. В связи с текущими обстоятельствами, в 1978 г. США и Канада внесли изменения в СКВО, и определили новую цель:

- Восстановление и поддержание химической, физической и биологической целостности вод экосистемы бассейна Великих Озер.

Для достижения этой цели Стороны согласились приложить максимальные усилия для устранения или уменьшения степени нагрузки загрязнителей в систему Великих Озер. Через 9 лет Стороны опять пересмотрели Соглашение 1978 г. и в 1987 г. подписали Протокол, который позволил создать условия для разработки Планов действий и управления процессом, направленных на усиление контроля над критическими загрязнителями и вовлечение в процесс общественности. Но эти исправления не были включены в само Соглашение 1978 г. Начиная с 1987 г., Стороны и МСК неоднократно подвергали анализу СКВО. В то же время, несмотря на высокие цели Соглашения, его выполнение было, в определенной степени, было подорвано его более низким статусом, так как Сенат США отказался реализовать положения Протокола (1987 г.). Попытки общественности оспорить такое положение в суде не были успешными.

Тем не менее, роль общественности повысилась в реализации политики уменьшения трансграничного загрязнения вод Великих Озер. Так, под давлением общественности, МСК предприняла ряд действий, в первую очередь – ориентированных на частный сектор, способствовавших улучшению качества вод Озер. Заострение внимания на проблемах качества вод Озер, считается одним из ее существенных результатов в выполнении положений Соглашения/Протокола 1987 г. по качеству вод Великих Озер.

В частности, МСК подтвердила свои обязательства в отношении общественного участия в своем девятом (двухгодовом) сообщении:

- Право общественности участвовать в процессе принятия правительственных решений по вопросам окружающей среды, которое должно быть поддержано.

Комиссия рекомендует правительствам Сторон учитывать общественные потребности и обеспечить их учет в работе по Соглашению о качестве вод Великих Озер.

- Обеспечение возможности для общественного участия в принятии решений в некоторой степени компенсирует отказ выполнять определенные условия Соглашения по качеству вод Великих Озер.

IV. Вне Договора 1909 г.

В то время как Д-1909 и его «прямое потомство» положили основу для совместного управления пограничными водами и разрешения споров относительно трансграничного переноса загрязнений между США и Канадой, несколько позднее появились новые подходы, которые минимизировали роль Договора и МСК. В то время как некоторые из этих подходов носят совместный характер, другие примеры демонстрируют возрастающую вероятность относительно внутренней тяжбы (внутринационального разбирательства).

В частности, ряд фактов биологического загрязнения вод, исходящее от США к Канаде, и наличие других факторов трансграничного загрязнения от Канады к США продемонстрировали, что положения Д-1909 и рекомендации МСК были проигнорированы в пользу внутренней тяжбы. В тоже время, подписание Соглашения об устойчивом развитии водных ресурсов Великих Озер и бассейна реки Святого Лаврентия²³, подписанное губернаторами и Премьер-министрами государств и американских штатов и канадских провинций бассейна Великих Озер свидетельствуют о действенном взаимном сотрудничестве на границе, хотя и на внутринациональном уровне.

А) Трансграничные тяжбы для защиты и восстановления водных ресурсов

Эксперт рассматривает трансграничные тяжбы как относительно эффективный подход для защиты и восстановления ТВР и, в то же время, считает, что перенесение их на национальный уровень имеет ряд нюансов. Рассмотрены примеры споров по загрязнению вод реки Колумбии и залива Гудзон (река Соурис – бассейн реки Красной). В обоих случаях решения, принятые на различных уровнях федерального правительства США поощряли или облегчали использование процедур внутреннего (национального) законодательства, в противовес положениям Д-1909 и рекомендациям МСК при разрешении споров. В результате, федеральные суды США способствовали истцам в получении юридической помощи в ущерб американо-канадским отношениям и компетенции МСК в решении аналогичных спорных вопросов в будущем.

Первый случай касается загрязнения реки Колумбия и озера Рузвельта в США со стороны промышленных компаний Канады (производство цинка, меди, ртути), включая последствия, связанные с хранением отходов переработки металлических руд, начиная с начала 1900 г. (согласно отчетам 1994-1995 гг.). Объединенные племена американских индейцев (ОПАИ) резервации Colville предъявили иск к канадской корпорации Teck Cominco Metals, Ltd..

²³ Great Lakes-St. Lawrence River Basin Sustainable Water Resources Agreement (Dec. 13, 2005) // http://www.cglg.org/projects/water/docs/12-13-05/Great_Lakes-St_Lawrence_River_Basin_Sustainable_Water_Resources_Agreement.-pdf

Соответствующее прошение ОПАИ было подано в Агентство по охране окружающей среды (АООС) США для решения проблемы. Иск был рассмотрен согласно законодательству США. Переговоры между АООС и ответчиком – канадской корпорацией – не были успешными, и АООС принимает решение в отношении Teck Cominco, согласно внутренним актам законодательства США. В ответ Teck Cominco отметил, что АООС применил неправомерно нормы национального законодательства для решения международного спора.

Так как АООС не сумело решить вопрос, 2 представителя Объединенных племен Colville предъявили иск к корпорации Teck Cominco Metals в федеральный суд США. Вопрос так и не был решен, так как американский суд не обладает экстерриториальной юрисдикцией, что было отмечено и в решении суда.

Второй случай касается водопользования в Северной Дакоте, в результате чего возникли споры между США и Канадой, растянувшиеся на десятилетия.

Строительство плотины Гаррисона (1955 г.) образовало водохранилище Sakakawea, которое обеспечивало водой орошаемые земли в зоне «Залив Гудзон - река Соурис - бассейн реки Красной (далее - ГСК) и электроэнергией Северную Дакоту (США). Правительство Канады выразило обеспокоенность относительно трансграничных воздействий деятельности в зоне ГСК на качество вод залива Гудзон. В определенной степени поднятые Канадой проблемы относились к Д-1909 и компетенции МСК. Однако проблема не была адресована Комиссии, были попытки ее решения через дипломатические каналы. В конечном счете, Канада и ее сторонники в США приняли решение решить тяжбу в судах США.

Процесс продолжается и поныне, и в то же время, эта ситуация показывает, что она имеет отношение к управлению ТВР, и могла быть разрешена МСК. Если МСК не обращает внимания на такие проблемы, то общественность обращается к поиску решений через инициирование внутренних тяжб и других процессов, чтобы защитить свои законные права.

В) Великие Озера – бассейн реки Святого Лаврентия: Соглашение об устойчивом развитии водных ресурсов

Система Великих Озер охватывает восемь штатов и две провинции в США и Канаде: штаты Миннесота, Висконсин, Мичиган, Иллинойс, Индиана, Огайо, Пенсильвания, Нью-Йорк (США), Онтарио, и Квебек (Канада).

Отмечено, что рассмотрение разнообразных аспектов совместного управления Великими Озерами (стандарты качества вод, компетенция федеральных властей и их взаимодействие, трансграничное сотрудничество и мн. др.) выходит за рамки его анализа. Вместе с тем, оценка прошлого и будущего Д-1909 в контексте управления водами Озер в трансграничном контексте характеризуется подходом, названным как «кооперативный горизонтальный федерализм». По мнению профессора, многие сферы управления ТВР бассейна Озер исключены из сферы охвата Договора 1909 г. В большинстве своем это обусловлено, как указано выше, отказом Сената США от передачи на рассмотрение МСК ряда проблемных вопросов, возникающих между США и Канадой.

Вместе с тем, высоко оценены действия канадских властей на национальном уровне, предпринятые в целях улучшения качества водных ресурсов Великих Озер. Подчеркивается, что необходимы сотрудничество и координация властей США и Канады в этом вопросе, и активизация переговорного процесса для заключения нового Соглашения по Великим озерам.

V. Будущее Д-1909

Актуальность усиления трансграничного водного сотрудничества между США и Канадой не подлежит сомнению, и в этом контексте «дух» Д-1909, помнению профессора, должен быть сохранен и развит, и потенциал МСК для решения водных проблем может быть использован для нейтрализации общих вызовов в этой важнейшей сфере двусторонних отношений.

По мнению эксперта, обострившиеся проблемы пресноводного дефицита, изменения климата, деградации экосистем и другие должны быть адресованы МСК. В процедурном отношении, ожидания общественности и права на гражданина на участие в принятии решений по вопросам окружающей природной среды должны быть нормативно закреплены.

Анализируя статьи специального выпуска Симпозиума, посвященного столетию Д-1909, эксперт особо отмечает следующие вклады, с кратким резюме к ним:

1. Проф. Тимоти Хейнмиллер [3] провел анализ Договора 1909 г. и МСК в историческом и географическом контексте. Как и другие докладчики, он особо подчеркивает, что Договор 1909 г. и создание МСК были замечательным и честолюбивым проектом для того времени, который оправдал надежды американцев и канадцев и не потерял актуальность и в наши дни.
2. Проф. Джон Нокс [7] подчеркнул, что положения ст. IV Договора 1909 г. являются предвестником международного движения в защиту ОС, которое началось шестью десятилетиями позже, особенно с акцентом на трансграничном вредном воздействии на окружающую среду. По его мнению, правила ст. IV способствовали развитию международного экологического права (МЭП).
3. Проф. Брэдли Карккайнен [6] акцентирует внимание на важности американо-канадских отношений в сфере разделенных природных ресурсов. Большое понимание этого имеется в Канаде. Со стороны США имело место невнимание к ряду вопросов, которое вызвало напряженность в двусторонних отношениях.
4. Проф. Ицхак Корнфельд [11] критически, но в итоге положительно оценивает деятельность МСК и, в тоже время, задается злободневным вопросом – почему в последние годы США принизили роль МСК. Он полагает, что беспокойство о суверенитете подорвали роль МСК, которая могла бы решать сложные вопросы двусторонних отношений на основе принципа «полицентризма», и предлагает повысить уровень доверия к МСК.
5. Проф. Марсиа Вальянт [4] обращает внимание на гибкость Договора 1909 г., и что он мог бы инкорпорировать в себя знания и принципы, включая развитие МП, МЭП и МВП, известные на начало XXI века.

Это позволит решать ряд вопросов двусторонних отношений в рамках Д-1909 и через деятельность МСК. Эксперт допускает возможность изменения Сторонами ряда положений Договора и заключения его новой версии.

6. Эксперты Ли Боттс и Пауль Малдун [5] предлагают обновить задачи МСК и имеют некоторое разочарование относительно Д-1909, особенно в контексте проблем загрязнения водных ресурсов Великих Озер. По их мнению, текущие обстоятельства требуют критического взгляда на адекватность мер по управлению водами Великих Озер, возможно – с применением механизма МСК.

7. Роберт Райт [8] считает, что Д-1909 отличается от современных Соглашений в сфере ОС тем, что не имеет инструментов участия общественности, привлечения к ответственности, доступа к правосудию. Эти недостатки Договора могут создать напряженность при решении ряда вопросов, связанных с охраной ОС.

8. Проф. Дэн Тарлок [10] дает, как подчеркнуто профессора Noah D. Hall, «проницательную перспективу» позитивного влияния Д-1909 и деятельности МСК на политику УВР Великих Озер. По мнению профессора Дэна Тарлока, несмотря на непоследовательную критику в адрес МСК в США и критику Д-1909 в Канаде из-за его ограничений, режим Договора продолжает играть существенную роль для в нейтрализации угроз и вызовов. Влияние Д-1909 на современные процессы управления ТВР, безусловно, конструктивно.

9. Проф. Роберт Абрамс [9] считает, что уроки Д-1909 и деятельность МСК важны для внутреннего управления ТВР и решения споров в США. И американо-канадская граница и Великие Озера, очевидно, не являются единственными местами в США с наличием комплекса вызовов, связанных с управлением ТВР. На примере анализа ряда водных споров между штатами США профессор приходит к выводу, что прямое применение положений Д-1909 маловероятна и не желательна, но есть много полезных аспектов Договора, которые могут быть применены для решения текущих споров.

Профессор Noah D. Hall отмечает, что авторы названных выше докладов (статей) отдают должное (буквально: «расточают похвалы») Д-1909 и важности его заключения США и Канадой 100 лет назад.

Проведенные ими анализ Д-1909 и деятельности МСК являются подспорьем для решающих лиц, занимающихся трансграничными водными проблемами.

VI. Заключение

В Заключении подчеркивается, что Д-1909 опередил, в хорошем смысле, свое время на десятилетия вперед. Но сейчас не время почивать на исторических лаврах – замечает проф. Ноа Холл, – необходимо искать более совершенные решения новые, приспособиваясь к новым обстоятельствам и реалиям в сфере трансграничного водного сотрудничества между США и Канадой.

2. Хэрб Грэй / Rt. Hon. Herb Gray, P.C., Q.C.²⁴

Заметки

Бывший заместитель Премьер-министра Канады (г-н Herb Gray), как и другие докладчики, начал выступление с выражения благодарности и с поздравлений в адрес организаторов Симпозиума, посвященного 100-летию Д-1909 [2].

Настоящий Симпозиум – одно из первых «официальных» событий, чтобы отметить Столетие подписания Д-1909.

Почему все 6 Специальных уполномоченных (СУ) Совместной Комиссии хотели участвовать в работе Симпозиума, и «заявлены» для участия – трое СУ от Канады²⁵ и трое СУ от США²⁶, а также Секретарей Комиссии? – обращается к аудитории с вопросом г-н Herb Gray.

И отвечает на свой вопрос:

- Потому что вода и водные права всегда были важными проблемами в отношениях между бывшей Британской Северной Америкой (ныне – Канада) и США, начиная с Американской войны за независимость²⁷.

В начале XIX в. проблемы использования пограничных пресноводных ресурсов между Канадой и США были источниками напряженности между странами.

В Мирном Договоре между США и Его Британским Величеством (1783 г.)²⁸ Стороны (фактически – нынешние США и Канада) признали, что каждая из них имеет юрисдикцию на пресные воды на ее собственной территории. В течение следующего столетия, Великобритания и США подписали ряд Соглашений, которые включили условия, касающиеся использования вод, текущих по границе между ними или пересекающие ее, особенно для навигации. К концу XIX в. Стороны уже сталкивались с трудностями относительно распределения пограничных вод в целях использования для навигационных, ирригационных, муниципальных, санитарных, индустриальных и некоторых иных нужд. Именно эти обстоятельства привели к решениям, единогласно принятыми представителями США, Мексики и Канадой на Международных Конгрессах Ирригации в Денвере в 1894 г. и в Альбукерке (Albuquerque) в 1895 г.

²⁴ Председатель канадской Секции МСК, Заместитель Премьер-министра Канады, 1997-2002.

²⁵ По состоянию на 17 апреля 2009 г.: Hon. Herb Gray и Pierre Trepanier являются Специальными уполномоченными (комиссионерами) МСК от Канады (имеется одна вакансия).

²⁶ По состоянию на 17 апреля 2009 г.: Irene B. Brooks, Allen I. Olson и Sam Speck являются Специальными уполномоченными (комиссионерами) МСК от США

²⁷ Война за независимость в Северной Америке (1775-1783 гг.) – война 13 британских колоний, в ходе которой создано независимое государство – США. Началась в апреле 1775 г. В 1776 г. принята Декларация независимости США. Американская армия во главе с Главнокомандующим Дж.

Вашингтоном (с июня 1775 г.) одержала решительные победы (октябрь 1777 г. октябрь 1781 г.). По Версальскому мирному договору 1783 г. Великобритания признала независимость США // Война за независимость в Северной Америке // <http://internetoff.com/vojna-za-nezavisimost-v-severnoj-amerike/>.

²⁸ Definitive Treaty of Peace Between US of America and His Britannic Majesty, U.S.–Gr. Brit., Sept. 3, 1783

На этих встречах США рекомендовали, в частности:

*- назначить международную комиссию для совместных действий с властями Мексики и Канады в целях признания противоречивых прав Сторон, которые возникли или могут возникнуть в будущем на водных объектах международного характера*²⁹.

Спустя 10 лет (1905 г.) была основана Международная Комиссия Водных Путей (МКВП) из представителей от Канады и США для изучения проблем, но без права действий на реализацию своих рекомендаций. (Мексика и США учредили подобную, но отдельную Комиссию).

МКВП рекомендовала Правительствам согласовать принципы управления ТВР между Канадой и США и учредить Комиссию с более широкими полномочиями.

Следуя рекомендациям МКВП, первые переговоры по будущему Соглашению были начаты в Вашингтоне в 1907 г. Так как Канада (Доминион Канада) в то время не имела независимого дипломатического статуса, переговоры формально были проведены между Послом Британии в США от имени Канады и Госсекретарем США. После длительных и трудных переговоров, Договор был заключен (Вашингтон, 11 января, 1909 г.) и, в соответствии с ним, была создана МСК. Первое заседание МСК состоялось 10 января 1912 г. после ратификации Д-1909 США и Великобританией (от имени Канады).

Собственно Д-1909 имел дело конкретно только с двумя водными спорами:

- а) по трансграничным рекам Санкт Мэри и Молочной между провинцией Южная Альберта (Канада) и Северной Монтаной (США);
- б) по трансграничной реке Ниагара между провинцией Онтарио (Канада) и штатом Нью-Йорк (Соединенные Штаты).

Однако, созданная организационная структура (МСК) и принятые принципы обеспечивали возможность решения и других пограничных водных споров между США и Канадой.

Д-1909 – безусловно, замечательный документ, и изложен удивительно кратким и доступным языком. Д-1909 далеко опередил свое время. Многие эксперты оценивают Д-1909 как первый МПА в сфере защиты окружающей среды³⁰, ссылаясь на статью IV, в частности, на определение:

- под водами здесь понимаются пограничные воды и воды пересекающие, которые не должны быть загрязнены с обеих сторон в такой степени, в какой они могли бы нанести ущерб здоровью или собственности другой Стороны.

Далее докладчик кратко излагает, как МСК работает и что она делает, частности:

1. МСК (ИС) отвечает на формальные запросы двух Правительств, которые называются рекомендациями. Имеются две формы рекомендаций:

²⁹ IJC Handbook: Origin, Mandate, Functions, Structure, Procedures, Policies, Practices and Responsibilities, Canadian Section, IJC, 2000.

³⁰ *Например:* Pierre Trepanier. The Boundary Waters Treaty and International Environmental Law, 54 Wayne L. Rev. 1469 (2008)

- А) Первая касается относительно решения определенной проблемы;
- Б) Вторая рекомендация имеет отношение к выполнению других соглашений, принятых в развитие Д-1909, особенно СКВО³¹.

В этом случае МСК должен осуществить мониторинг и готовит публичный доклад и сообщение национальным Правительствам о выполнении соглашения.

2. Статья IX Д-1909 сформулирована таким образом, что Правительства Сторон могут запрашивать МСК почти по любому вопросу, и это не ограничено пограничными водами.
3. МСК имеет полномочия отклонить или одобрить любые проекты относительно пограничных вод, которые могут затронуть интересы той или иной Стороны Договора.
4. Согласно Д-1909, решение МСК основывается на научном исследовании Правления изучения, назначаемого для изучения конкретной спорной проблемы, другими элементами являются общественные консультации, прозрачность, объективность, гибкость³².
5. Особо подчеркивается, что имеется только два случая за 100 лет, когда решение не было достигнуто в соответствии с согласием всех шести Специальных уполномоченных (СУ) МСК.
6. Хотя США и Канада асимметричны – США имеет ВВП и население и ВВП, значительно превышающие таковые в Канаде, это не дает никакого перевеса СУ США над СУ Канады в рамках Д-1909 в принятии решения.
7. СУ МСК назначаются на самом высоком уровне исполнительной власти в США (Президентом) и Канаде (Премьер-министром), однако после назначения они не представляют свои государства, они абсолютно независимы. В то же время, СУ и штат МСК работают в тесном контакте с Правительствами. Двусторонние рабочие группы (РГ) для изучения возникающих проблем создаются Сторонами на паритетной основе, что обеспечивает нейтральность РГ.
8. Принятые решения окончательны и не могут оспариваться в судебном порядке или пересматриваться на правительственном уровне.
9. МСК может повторно рассмотреть и/или отменить свое решение по согласию или по просьбе обратившихся к ней субъектов или иных ЗИС.
10. Д-1909 призывает, чтобы СУ МСК искали решения в интересах обеих – канадской и американской – наций (ст. XII).

Эти механизмы деятельности МСК, по мнению дипломата, обеспечили здоровые американо-канадские отношения в сфере управления ТВР в течение века.

³¹ The Great Lakes Water Quality Agreement of 1978 (as amended by 1987 Protocol), U.S.-Can., Nov. 22, 1978

³² См.: International Joint Commission, The IJC and the 21st Century: Response of the IJC to a Request by the Governments of Canada and the United States for Proposals on How To Best Assist Them to Meet the Environmental Challenges of the 21st Century // <http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID1011.pdf>

Дипломат остановился также на сообщениях МСК в рамках Инициативы международных водосборов³³, так, – необходимости внедрения бассейнового принципа, эко-системного подхода, усиления информирования и участия общественности, развития баз данных, обмен информацией и др.

Договор 1909 г. достоин празднования своего столетия.

Главным событием будет гашение изданной в Канаде почтовой марки «Пограничные воды 100» на церемонии у Ниагарского водопада, Онтарио, 12 июня 2009г. 13 июня в Ниагару будут приглашены 10 мэров от американской и канадской стороны, и состоится церемония, которая будет проведена в центре Моста Радуги (Rainbow Bridge) Ниагарского водопада.

На церемонию приглашены Президент Соединенных Штатов и Премьер-министр Канады, Министры иностранных дел, Чрезвычайные и Полномочные Послы в США и Канаде, Премьер-министры Онтарио и Квебека и Губернатор Нью-Йорка и другие VIP-персоны.

По случаю 100-летия Д-1909 Госсекретарь США (Кондлиза Райс)³⁴ и Министр иностранных дел Канады (Лоуренс Кэннон), сказали примерно одинаково³⁵:

- Договор вступает во второе столетие, но продолжает быть моделью для управления ТВР и данью выдающейся дружбе между США и Канадой.

С этими словами, надеюсь, все согласны, завершил выступление дипломат

³³ См.: 1. International Watersheds Initiative, Mandate // http://www.ijc.org/conseil_board/watershed/en/watershed_mandate_mandat.htm; 2. International Joint Commission, International Watersheds Initiative: Implementing a New Paradigm for Trans-boundary Basins, Third Report to Governments on the International Watersheds Initiative (Jan. 2009) // <http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID1627.pdf>.

³⁴ Statement by Secretary of State Condoleezza Rice, U.S. Dept. of State (Jan. 9, 2009) // <http://bwt.ijc.org/index.php?page=statement-by-secretary-of-state-condoleezza-ric&hl=eng>

³⁵ Statement by Minister Cannon (Jan. 9, 2009) // <http://bwt.ijc.org/index.php?page=statement-by-minister-cannon&hl=eng>

3. Тимоти Хайнмиллер / В. Timothy Heinmiller³⁶

Соглашение по пограничным водам и Американско-Канадские отношения в изобилии и дефиците

Доклад профессора Тимоти Хайнмиллера [3] состоит из 5 частей, включая Введение (I), Обсуждение и Заключение (V).

Во Введении отмечается, что Д-1909³⁷, по многим причинам, был замечательным и честолюбивым документом для своего времени. Никакое другое международное водное соглашение, как до, так и после, не имело такой широкий географический охват и не затронуло такое обширное множество межгосударственных водных споров. И это было обусловлено исторически.

Столетие празднования Договора и создания МСК позволяет проанализировать подходы и процедуры управления конфликтами касательно совместного использования трансграничных водных объектов.

В части II (Д-1909 и функции управления международными конфликтами) эксперт подчеркивает, что в период заключения Д-1909 большинство международных конфликтов было связано с навигацией и пограничными проблемами. Создание института для реализации Д-1909 – МСК – позволило отнести к ее компетенции множество других спорных вопросов, связанных с использованием ТВР Канадой и США.

Основное назначение Д-1909 заключалось в решении споров политическими средствами вместо военного вмешательства.

Эксперт подчеркивает, что в течение переговоров в 1906-1909 гг. наиболее острыми были вопросы разрешения многочисленных конфликтов в пограничных районах бассейна Великих Озер и Прерий.

А) Конфликт в регионе Великих Озер

Основные противоречия между США и Канадой заключались в перманентном конфликте между навигацией и гидроэнергетикой, особенно по рекам Санкт Морис и Ниагара. Дебаты о выгодах и затратах каждой Стороны от строительства каналов и плотин не дали результата.

Мандат созданной Сторонами в 1905 г. МКВП, был ограничен регионом Великих Озер и включал изучение проблемы и консультативные функции. Учреждение МКВП было важным шагом, и ее доклад по использованию реки Санкт Морис был полезным.

³⁶ Помощник Профессора, Отдел Политической Науки, Университет Бруклина

³⁷ Treaty Between the United States and Great Britain Relating to Boundary Waters Between the United States and Canada, U.S. - Gr. Brit, May 12, 1910 (так у докладчика – Авт.).

Но деятельность МКВК показала, что нужна более сильная организационная структура для управления конфликтами в регионе Озер.

Б) Конфликт в регионе Прерий

В тот же период в регионе Прерий назревал трансграничный водный конфликт в отношении использования рек Санкт Мэри³⁸ и Молочной.

В целях аграрного развития и исследований (1902 г.) Бюро Мелиорации (БМ) США вносит соответствующий проект в Конгресс США, который дает добро на строительство канала (1905 г.) для изъятия вод из названных рек.

Тем временем канадское Правительство выступило против строительства канала, и пригрозило, что в случае игнорирования его протеста и строительства канала американской Стороной, канадская Сторона реализует собственный проект строительства канала на своей территории по изъятию вод из реки Молочной для пополнения вод реки Санкт Мэри.

Таким образом, возникла конфликтная и ничейная («неуклюжая») ситуация.

После 1906 г. проблема изъятия водных ресурсов из системы рек Молочная - Санкт Мэри стала центральной проблемой на переговорах между США и Канадой и предпосылкой к заключению всеобъемлющего соглашения по совместному управлению ТВР.

Принципиальная разница в управлении водными конфликтами в регионе Великих Озер и регионе Прерий заключается в том, что первом случае имеет место естественное изобилие водных ресурсов и преобладающее их использование на промышленные нужды, во втором – естественный водный дефицита и преобладающее использование на нужды сельского хозяйства.

Несмотря на это, механизмы разрешения конфликтов, заложенные в Д-1909, позволяли их применять к обоим случаям, т.е. они были гибкими для применения в различных по характеру конфликтных ситуациях.

1. Создание МСК

МСК была создана как постоянно действующая независимая двусторонняя структура и как форум для межправительственной координации и обмена, и в то же время выступал как регулирующий и административный орган. Между этими мандатами МСК имелись различия, однако они практически были неотделимы. В комбинации эти мандаты обеспечивали баланс интересов Сторон.

В то же время, в части управления пограничными конфликтами, МСК была наделена независимыми полномочиями, согласно Договору.

2. Псевдо-судебные полномочия

Вопрос о псевдо-судебных полномочиях МСК считался наиболее важным в процессе переговоров над проектом Д-1909.

³⁸ Как отмечает эксперт, реки Санкт Морис и Санкт Мэри являются разными реками, и это приводит в ряде случаев к некоторой путанице.

Намерение состояло в том, чтобы МСК выступала третьей стороной, которая выносит квалифицированное суждение по спорному вопросу и вносит его на рассмотрение Правительств США и Канады. Основное назначение суждения заключается в гарантии использования водных ресурсов на территории одной Стороны таким образом, чтобы оно не нанесло существенный вред другой Стороне. При этом Комиссия имеет право управлять заявками на любые новое пользование, заграждение или забор воды в одном государстве, в результате которых, предположительно, изменится естественный уровень воды или объем речного стока в другом государстве – США или Канаде.

Для принятия решений, Комиссия обычно предварительно создает совместный совет для консультирования по текущим спорным проблемам, которые могут возникнуть по рассматриваемому вопросу³⁹.

3. Арбитражные полномочия

МСК могла выносить решения по спорному вопросу, которые являются обязательными для Сторон. МСК должна была иметь авторитарную и решающую роль в решении конкретного конфликта.

Согласно мнению проф. В. Тимоти Хайнмиллера, по не вполне ясным причинам, арбитражные полномочия Комиссии, отраженные в ст. X Договора 1909 г., никогда не использовались. Одни объясняют это нежеланием США передавать полномочия по решению спора международному институту, другие считают, что обе Стороны пытались избежать арбитражного процесса, так как они не хотели вовлечь МСК в отбор сторон для арбитража, вместо разрешения «горящего» конфликта. Вместе с тем, по мнению профессора, статья X Д-1909 остается потенциально востребованным для МСК на перспективу.

4. Консультативные полномочия (функции)

Хотя первоначально консультативные полномочия МСК были оценены как не столь важные в ее деятельности, по сравнению с псевдо-судебными и арбитражными полномочиями, они стали одним из наиболее существенных позитивных вкладов МСК в разрешение споров.

Исследования МСК имели задачей поиск противоречий в совместном управлении и разработку платформы для достижения согласия на политическом уровне, избегая дипломатической риторики и эскалации конфликта.

5. Административные полномочия

Статья VI Д-1909 наделяет МСК определенными административными полномочиями, в частности – мандатом на управление пропорциональным распределением водных ресурсов рек Санкт Мэри и Молочной.

Из названных полномочий МСК (псевдо-судебные, арбитражные, консультативные и административные) только арбитражные полномочия не были реализованы в течение прошлого столетия.

³⁹ Рысбеков Ю.Х. Трансграничное сотрудничество на международных реках: проблемы, опыт, уроки, прогнозы экспертов // Под ред. проф. В.А. Духовного. Рецензент, проф. Н.К. Носиров - Ташкент: НИЦ МКВК, 2009. - 202 с. - http://www.cawater-info.net/library/rus/carewib/transbound_coop.pdf

Остальные полномочия были использованы Комиссией в полной мере для разрешения водных конфликтов между Сторонами.

В части III (Эволюция функции управления международными конфликтами) эксперт рассматривает эволюцию и эффективность в реализации функций МСК по управлению пограничными водными конфликтами.

Рассмотренные примеры включают развитие бассейна рек Святого Лаврентия, Колумбии, Скагит, Poplar, Великих Озер и др.

Отмечается сложность спорных вопросов, которые касаются разделения выгод и затрат от использования водных ресурсов рек в верховьях и низовьях. Решение этих вопросов требует, по мнению эксперта, дополнительного изучения и исследований, консультаций, двусторонних переговоров для выработки согласованной позиции Сторон Договора.

За период своей деятельности МСК рассмотрел ряд двусторонних проектов, ниже приведены некоторые совместные проекты только по трансграничной реке Ниагара и Ниагарскому водопаду:

1925 - Мост через реку Ниагара

1948 - Загрязнение реки Ниагара

1950 - Сохранение и повышение привлекательности Ниагарского водопада

1961 - Восстановительные работы выше Ниагарского водопада

1963 - Удаление мелководья в Ниагарском водопаде

1964 - Озеро Эри – ледяные заторы на реке Ниагара

1967 - Американские водопады (река Ниагара), и др.

1998 - Онтарио и гидроэнергетика на реке Ниагара

Много совместных проектов МСК касалось Великих Озер, в частности:

1972 - Загрязнение Верхних Великих Озер

1972 - Загрязнение Великих Озер от последствий землепользования

1977 - Великие Озера и водопотребление

1977 - Великие Озера: информационная сеть

1977 - Поставка воды из бассейна Великих Озер: объемы и уровни

1978 - Соглашение о качестве вод Великих Озер, и др.

Анализируя эволюцию проектов МСК, эксперт возвращается к полномочиям МСК и подмечает следующие характерные моменты:

1. Первоначально, псевдо-судебные полномочия Совместной Комиссии превалировали над консультативными полномочиями.

В целом это объясняется относительно низким уровнем развития водного хозяйства в регионе Великих Озер, увеличивающимся спросом на воду в целях навигации, со стороны кампаний, реализующих гидроэлектрические проекты, так как интенсивно развивалась промышленность региона;

2. По ходу освоения водных ресурсов потенциал дальнейшего развития проектов водного хозяйства истощался, и псевдо-судебные полномочия МСК оказались менее востребованными.

3. При этом резко возросла консультативная роль МСК, которая стала особенно заметной и востребованной в последние четверть века

Важно обратить внимание на обстоятельство, что ни одно рассмотрение спорных водных проблем в МСК не привело к существенным разногласиям (расколу) среди членов Комиссии. Другими словами, все рекомендации по трансграничным водным спорам были приняты на основе консенсуса Специальных уполномоченных (СУ) Комиссии, но главное – они ни разу не были дифференцированы по национальному фактору.

В регионе Великих Озер члены МСК практически всегда находили разумные компромиссы между конкурентными видами водопользования, так и конкурирующими водопользователями по обе стороны госграницы.

Рекомендации Комиссии воспринимались Сторонами серьезно, так как они были основаны исключительно на опыте и вероятностном подходе, а не были просто политической риторикой, что возобладает в настоящее время. В большинстве случаев рекомендации МСК становились прелюдией к заключению соглашения.

В части IV (Прерии) анализируется деятельность МСК, касающаяся **региона Прерии**, который, в отличие от региона Великих Озер, «не очерчен» отдельным гидрологическим бассейном, а точные границы Прерий могут оспариваться.

Прерии включает главные международные реки Санкт Мэри, Молочная и Souris, а также множество других менее крупных трансграничных рек. Реки Прерии отличаются от таковых в других регионах неустойчивым и изменчивым сезонным стоком и относительно малой водностью. По утверждению эксперта, резиденты Прерии часто характеризуют эти реки Прерий как «или грязь, или наводнение». Прерии отличаются доминированием аграрного использования водных ресурсов, которые играют незаменимую («критическую») роль развитии региона. Наличие госграницы сильно осложняет ситуацию, особенно в случае реализации крупномасштабных ирригационных проектов, превращает проблему в международную. С другой стороны, конкуренция между водопользователями превращаются почти всегда в «игры (конфликты) с нулевой суммой»⁴⁰.

⁴⁰ **Примечание:** Игры с «нулевой суммой» (ИНС) - разновидность игр, где игроки не могут увеличить или уменьшить имеющиеся ресурсы, и сумма выигрышей равна сумме проигрышей при любом ходе игры. Иначе ИНС называют «антагонистической» (если два игрока) или «некооперативной» игрой (больше, чем 2 игрока), в которой интересы игроков противоположны, выигрыш одного игрока одновременно представляет и проигрыш другого игрока. Собственно под игрой в данном случае понимается процесс, в котором участвуют два или более игроков, ведущих борьбу за реализацию своих интересов. Каждая из сторон имеет свою цель и использует некоторую стратегию, которая может вести к выигрышу или проигрышу - в зависимости от поведения других игроков. В частности, при кооперативной (или коалиционной) игре игроки могут объединяться в группы, беря на себя некоторые обязательства перед другими игроками и координируя свои действия. Этим она отличается от некооперативных игр, в которых каждый играет только за себя. – 1. Антагонистическая игра // http://ru.wikipedia.org/wiki/Антагонистическая_игра; 2. Теория игр // http://ru.wikipedia.org/wiki/Теория_игр

«Конфликт с нулевой суммой» предполагает, что любое увеличение объема водопользования одной стороной уменьшает объем вод для другой стороны.

Соответственно, МСК были вовлечены в интенсивные водные споры в Прериях, прежде всего – в части справедливого (пропорционального) распределения ТВР.

Роль МСК заключалась, согласно Д-1909 (ст. VI), в распределении вод рек Санкт Мэри и Молочной таким образом, чтобы нейтрализовать конфликты между пользователями воды провинции Альберта (Канада) и штата Монтана (США) которые длились почти десятилетие.

На других трансграничных реках между США и Канадой МСК была вовлечена в решение проблем пропорционального распределения, используя свои псевдо-судебные и консультативные полномочия.

Эксперт приводит ряд примеров разрешения таких водных споров, при этом отмечает, что ситуация с принятием рекомендаций МСК Правительствами Сторон была, в определенной степени, напряженной. Тем не менее, по мнению эксперта, в целом удавалось найти взаимоприемлемые решения.

Среди 2-х наиболее сложных проблем, по которым были существенные разногласия между членами МСК, эксперт называет следующие:

1. Первый случай касался механизмов исполнения ст. VI Д-1909, а именно – мест расположения пунктов измерений (расходов воды) и для распределения вод, а также – протоколирования пропорционального вододеления. В период 1915-1921 гг. были определены предшествующие пользования Сторон, проведен ряд слушаний МСК и др. мероприятия. В октябре 1921 г. МСК разработала Порядок, в котором отражен разумный компромисс Сторон относительно данных проблем. Несмотря на ряд протестов в последующем от правительства штата МОНТАНА в 1928-1932 гг., в 1932 г. МСК оставила принятый в 1921г. Порядок вододеления в силе. Попытки другого толкования статьи 6 VI Д-1909 и пересмотра Порядка 1921 г. предпринимались и позже. Так, в 2003 г. губернатор штата МОНТАНА организовал кампанию и заявил, что ситуация, по сравнению с 1921 г., изменилась, и существующее вододеление следует пересмотреть. МСК провела соответствующие слушания и отклонила требования штата МОНТАНА (2004 г.).

1.1. Суть спора заключалась в том, что США требовали проводить замеры стока рек Санкт Мэри и Молочной на границе Сторон, в то время как Канада считала необходимым измерение стока выше по течению реки, что обеспечивало Канаду большей долей вод, которые формируются в США, особенно по реке Молочной.

2. Второй случай значительных разногласий имел отношение к рекомендациям по вододелению по рекам Waterton и Belly. Эти реки берут начало в штате Монтана и текут на север провинции Альберта. В конце 1940гг. канадское федеральное агентство разработало планы развития ирригации в бассейнах этих рек в Прериях, на что требовались дополнительные объемы водных ресурсов.

Так как американская часть речных бассейнов была горной, канадцы не рассчитывали на серьезные возражения со стороны американцев. Однако, американское Правительство возражало против проекта развития ирригации в канадской части бассейна, и требовал компенсации равного количества воды от канадской доли стока из рек Санкт Мэри, против чего, в свою очередь, возражали канадцы.

Вопрос был отнесен к компетенции МСК в 1948 г.

После проведения двухлетних исследований СУ МСК не могли найти точки соприкосновения. Случай является единственным в истории Совместной Комиссии, когда сообщения были представлены, но удовлетворительного решения конфликта не найдено: Канадцы продолжили освоение земель, несмотря на возражения со стороны США.

2.1. Дальнейшая эскалация конфликта была сочтена нецелесообразной, хотя Соединенные Штаты предлагали МСК различные варианты разрешения конфликта, которые не нашли взаимного понимания (согласия) у Правительств США и Канады.

Из 7 трансграничных рек Прерий, где имеются споры по водodelению, они успешно решены по рекам Санкт Мэри, Молочной и Souris.

Остальные 4 реки (Waterton, Belly, Sage и Poplar), по которым имеются конфликты по водodelению, формальные механизмы разрешения пограничных водных споров не согласованы по настоящее время.

Таким образом, **МСК в регионе Прерий имела меньше успехов** в разрешении трансграничных водных конфликтов, нежели в регионе Великих Озер.

Вместе с тем, роль МСК была важной в части неофициального разрешения ряда трансграничных споров, которые были периодически напряженными, но отношения сохранялись дружественными.

По мнению эксперта, характерные трудности международных (трансграничных) водных конфликтов в Прериях в сравнении с Великими Озерами заключались в следующих специфических факторах:

1. Первый фактор – «нулевая сумма» природы большинства трансграничных водных конфликтов в Прериях, тогда как конфликты в регионе Великих Озер имели «положительную сумму» в двусторонних водных отношениях между США и Канадой, что давало, безусловно, большую свободу маневра для деятельности МСК
2. Второй фактор – преобладание пограничных вод⁴¹ в регионе Прерии, в сравнении с регионом Великих Озер. Правительства Сторон, которые намеревались реализовать проекты развития (как правило - ирригационные) в Прериях, как правило, отказывались представлять эти проекты в МСК для рассмотрения.

⁴¹ Эксперт не дает определения понятий «трансграничные воды» и «пограничные воды». Видимо в первом случае понимаются больше ТВР, во втором – больше пограничный характер реки – Авт.

3. Третий фактор – водные конфликты в Прериях усугублялись недостатком надежной информации относительно режима речного стока, что затрудняло как рассмотрение, так и положительное решение имеющегося водного конфликта, т.е. – управление им.

В части V (Дискуссии и заключения) эксперт подводит итоги своего анализа, которые сводятся в целом к краткому резюме содержания статьи.

Отмечая важность и уникальность Д-1909, эксперт особо подчеркивает, что в рамках Договора, который был рожден как ответ на текущие вызовы в двусторонних водных отношениях, была достигнута его главная цель – избежать обострения дальнейшего американо-канадских отношений в целом.

Особо отмечается, что переговоры «с нулевой суммой» в регионе Прерий были неизбежны в силу специфики гидрологии Прерий, но в ряде случаев МСК нашла взаимоприемлемые решения по спорным водным проблемам.

По мнению эксперта, в противовес этому, в регионе Великих Озер МСК смогла достигнуть впечатляющих результатов.

Тем не менее, оба случая – водные конфликты, как в регионе Великих Озер, так и в регионе Прерий – способствуют нашему пониманию в отношении управления конфликтами в аналогичных специфических ситуациях, что подтверждается практикой Д-1909 и деятельности МСК.

Одним из фундаментальных, но осторожных выводов эксперта является тезис о том, что конфликты с «нулевой суммой» (связанные с «потреблением воды»), вероятно, станут скорее обычными в будущем, и это те конфликты, разрешением которых МСК больше всего занимался.

Не исключается, что именно этот тезис может быть положен в основу пересмотра полномочий МСК, чтобы ответить на вызовы XXI века.

4. Марсиа Вальянт (Marcia Valiante)⁴²

Насколько «зеленое» мое соглашение? Защита экосистем и «порядок прецедента» по Договору 1909 г.

Анализ проф. Марсиа Вальянт [4] состоит из 7 частей, включая Введение (I) и Заключения (VII). Во Введении отдается дань Д-1909 – он относится к одним из самых первых МПА, который регулирует МГВО по ТВР, и является первым, оговоривший запрещение водного загрязнения, причиняющего вред.

Большинство экспертов сходятся во мнении, что Д-1909 способствовал развитию управления ТВР (bi-национальными водными ресурсами) и оказал позитивное влияние в плане совместного управления международными водосборами.

Также отмечалось, что Д-1909 является «инструментом многократного пользования, который разработан в отсутствие опыта в другом месте».

Век - долгое время, и положения Д-1909 остались теми же самыми и отражают ситуацию с ТВР на тот период времени, в то время как полностью изменился социальный и политический контекст.

МСК играла ключевую роль в восприятии ценностей в отношении пограничных (трансграничных) водных ресурсов, стала сторонником эко-системного подхода к водному управлению и включила эту идеологию в свои решения, так как использовала Д-1909 гибко, хотя была «ограничена его языком».

II. Подготовка

Д-1909 установил порядок предотвращения и решения дискуссий по вопросу о пограничных (трансграничных) водах между Канадой и США, для чего она была наделена псевдо-судебными, консультативными и административными полномочиями. Псевдо-судебные полномочия МСК являются центральными для решения вопросов в отношении изменения водных режима трансграничных водотоков, включая любые водные пользования, строительство дамб, уровень воды в водотоке и др., на основе согласованных Сторонам принципов совместного управления ТВР. При разработке Д-1909 предлагалось, чтобы разработчики учитывали обычные для того времени приоритеты:

1. Использование для хозяйственных и санитарных целей
2. Навигация
3. Энергетика и ирригация

В то же время, статья VIII Д-1909 наделяет МСК полномочиями защиты «интересов» других отраслей экономики, что позволяет ей приспосабливаться к изменяющимся условиям. И это позволило МСК в недалеком прошлом включить проблемы ОС в приоритеты Совместной Комиссии.

⁴² Профессор права, Университет Виндзора.

Опыт МСК в применении положений статьи VIII показал, что на востоке и западе прямые конфликты возникали, главным образом, между навигацией и энергетикой, в то время как в регионе Прерий большинство конфликтов возникало между пользованиями ограниченных водных ресурсов для внутренних нужд и ирригацией. МСК в целом успешно решала проблемы, связанные с достижением баланса между конкурирующими интересами, включая рыбное хозяйство, туризм и другие проблемы.

III. Проблема колебаний уровней воды

Колебания уровня воды (КУВ) в водном объекте как спорная экологическая проблема может показаться удивительной, но именно она не сходила с повестки дня МСК около полувека. Впервые проблема КУВ, в контексте высоких уровней воды в озере Онтарио, была рассмотрена в 1952 г., а в 1964 г. федеральные Правительства поставили вопрос о низких уровнях воды в системе Великих Озер в целом. Было установлено, что сталкиваются интересы, в частности, навигации и гидроэнергетики, для которых выгодны высокие уровни, и собственников объектов в прибрежной зоне (порты, зоны отдыха и др.), которые предпочитают несколько более низкие, но устойчивые уровни воды, без резких колебаний.

В заключении МСК (1976 г.) отражены результаты совместных исследований относительно естественных многолетних и сезонных КУВ в Великих Озерах, даны возможные планы регулирования и оценка их потенциальных эффектов, порядок реализации первоочередных действий в той или иной ситуации и др.⁴³.

В 1977 г., МСК запрашивала Правительства Канады и США изучить влияние водозаборов и других видов использования воды на КУВ. В докладе МСК (1985 г.) имеется заключение относительно действий и их экономической целесообразности и воздействий на ОС и даны соответствующие рекомендации Правительствам, которые касались действий на национальном уровне, в плане уменьшения рисков наводнений и предупреждения эрозии береговой линии.

По запросу Правительств Сторон в 1986 г., в период беспрецедентно высоких паводков, МСК изучила комплекс вопросов, связанных с неблагоприятными последствиями КУВ в регионе Великие Озера – бассейн реки Святого Лаврентия.

В заключительном докладе Правительствам Сторон (1993 г.) МСК рекомендовала, в частности, что решение проблемы КУВ через инициацию новых проектов по регулированию уровней Озер недостаточно эффективна, и она должна решаться в рамках долгосрочной стратегии на основе экосистемного подхода и ряда принципов к управлению КУВ Великих Озер, согласованных двумя Правительствами. При этом отправной точкой должен был стать набор из девяти принципов, который МСК рекомендовала для использования в контексте Д-1909 без внесения поправок к нему.

На эти рекомендации Правительства Сторон не ответили, но предложение МСК о необходимости дальнейшего изучения проблем регулированию КУВ Великих Озерах и озере Онтарио поддержало.

⁴³ I.J.C., Further Regulation of the Great Lakes 5 (1976)

IV. Регулирование уровней воды в озере Онтарио и реке Святого Лаврентия

Часть IV анализа проф. Марсии Вальянт посвящена специфическим вопросам регулирования КУВ в озере Онтарио и международной части реки Святого Лаврентия⁴⁴, с перечислением регулирующих и других водохозяйственных сооружений и подробной историей их строительства в контексте американо-канадских отношений с обширными ссылками на релевантные источники⁴⁵.

Вопрос имеет долгую историю.

Уровни воды в озере Онтарио и реке Святого Лаврентия управляются плотиной Mouses Sanders, построенной в 1958 г. в международной секции реки.

Режим работы ГЭС регулируется согласно Плану, разработанному в 1958 г. и известному под названием «План 1958-D». В долгосрочной перспективе эффект плотины Mouses Sanders должен был изменить реку Святого Лаврентия от «естественно плавно текущей реки в управляемую гидравлическую систему».

Плотина способствовала уменьшению естественного КУВ в озере Онтарио, в то время как КУВ в других частях системы Великих Озер были существенными.

Доклад 1993 г. содержал рекомендации по изменению «Плана 1958-D» с включением новых целей, реализация которого должна была начаться в 1998 г.

МСК заключила, на основе проведения консультаций с общественностью, что предложенный план не будет реализован, так как отсутствует достаточная информация «относительно воздействий на окружающую среду, и достаточно усовершенствования «Плана 1958-D».

Заключительный доклад (2006г.) содержал рекомендации по оптимизации выгод от конкурирующихпользований с вариантами решения, которые известны как «Планы А, В, и D». Были идентифицированы 6 конкурирующих «интересов»:

1. Коммерческая навигация,
2. Производство электроэнергии
3. Муниципальная и индустриальная водная поставка
4. Прибрежная собственность
5. Любительское судоходство и региональный туризм

⁴⁴ По реке Святого Лаврентия проходит граница Канада-США длиной 185 км (114 миль).

⁴⁵ В частности: 1. William r. Willoughby, *The St. Lawrence waterway: A study in politics and diplomacy* (Univ. of Wisconsin Press 1961); 2. I.J.C., *History of the Lake Ontario-St. Lawrence River Order of Approval and the Regulation Plan and Related Studies* // http://www.ijc.org/LOSLdocuments-/pdf/LOSL_background_history_e.pdf; 3. I.J.C., *Orders of Approval for Regulation of Lake Ontario* (October 29, 1952), amended by *Supplementary Order of July 2, 1956* // http://www.ijc.org/en/activities/losl/documents-/1956_Order_e.pdf; 4. I.J.C., *Water Levels of Lake Ontario, Report to the Government of Canada and the Government of the United States* (Under Reference of June 25, 1952) 6 (Apr. 5, 1961) // <http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID285.pdf>; 5. Jack Manno et al., *The Use of Models in Great Lakes Decision-Making: An Interdisciplinary Synthesis*, Randolph G. Pack Env'tl. Inst., 54 (Apr. 16 2008) // <http://www.esf.edu/es/documents/GreatLakesRpt.pdf>; 6. B. Timothy Heinmiller, *The St. Lawrence: From River to Maritime Superhighway*, in Mark Sproule-Jones, Carolyn Johns & B. Timothy Heinmiller, *Canadian Water Politics: Conflicts and Institutions* 252 (McGill-Queen's Univ. Press 2008); 7. Mohawk Council of Akwesasne, *Elders Research Project, A Project Report and Summary of Findings*, Aug. 31, 1995 // <http://www.akwesasne.ca/PDF/EldersReport.pdf>; и др.

6. Окружающая среда

Были сформированы технические РГ по интересам для определения выгод и затрат от использования воды в различных сценариях. Эти данные вошли в модель «Разделенная Модель Видения», которая была разработана Корпусом Военных Инженеров ВС США.

После трех лет дальнейших исследований и общественного и внутреннего обсуждения и консультаций с правительствами МСК разработала 2 дополнительных плана:

1. «План 2007», как и «План 1958-D», но с «чистыми экономическими выгодами»
2. «План В +», с большей защитой «интересов» окружающей среды.

МСК предложил новый план, но на общественных слушаниях летом 2008г. он не нашел общественной поддержки, так как конкурирующие интересы были поляризованы. Компромисс найден не был, были, в частности, отмечены «серьезные противоречия между политическим союзом и интересом»⁴⁶.

Наиболее тяжелыми были споры между «владельцами собственности и защитниками экосистем», при этом имелись доводы как в пользу уменьшения диапазона колебания КУВ, так и абсолютно противоположные – не нужно никакого регулирования КУВ⁴⁷.

Проблема тупиковая. Д-1909 не дает ответа, как решить эту дилемму.

«План 1958-D» легитимировал (узаконил) защиту частных интересов владельцев прибрежной собственности и большей выгоды для широкой публики. Соответственно, МСК и Правительства должны обратиться к современному международному праву (МП) для поиска решения. Так, нормы МП и МПОС (МЭП) отдают предпочтение приоритету защиты экосистем.

V. Международное право

Цель Д-1909 исходит от Преамбулы, и она (цель), в частности, заключается:

- в предотвращении споров относительно использования пограничных вод и улаживании всех вопросов, с вовлеченными правами, обязательствами или другими интересами, создавать условия для урегулирования всех таких вопросов в будущем...

По мнению проф. Марсии Вальянт, в контексте «интерпретации языка Д-1909», МП позволяет принять во внимание 3 фактора:

1. Последующие Соглашения между Сторонами к Д-1909,
2. Последующая практика в применении Д-1909, и
3. Любые уместные правила

⁴⁶ Letter from Irene Brooks, Chair, U.S. Section of the IJC, to Condoleezza Rice, U.S. Secretary of State (Sept. 4, 2008) // http://www.ijc.org/en/activities/losl/documents/20_08_09_04_Rice_Emerson.pdf

⁴⁷ International Lake Ontario St. Lawrence River Study Board, Options for Managing Lake Ontario and St. Lawrence River Water Levels and Flows, Final Report to the International Joint Commission (March 2006).

Согласно МП, применимое право в отношениях между Сторонами предполагает, что условия соглашения «должны читаться не только в его собственном контексте, но и в более широком контексте общего МП или конвенционального или обычного права»⁴⁸.

Далее эксперт, анализируя работы ведущих юристов, нормы права международных договоров (МД) и положения ряда МД, включая Договора между США и Канадой, нормы внутреннего законодательства США и Канады⁴⁹, решение Международного суда в отношении спора между Словакией и Венгрией⁵⁰, приходит к следующим выводам:

1. Для Сторон Д-1909 защита окружающей природной среды стала толчком к развитию природоохранного национального законодательства.
2. США и Канада были активны во внедрении подходов МЭП (защита биологического разнообразия, предупредительный подход, устойчивое развитие, и др.) на внутреннем уровне, но никогда не предпринимали попыток пересмотреть Д-1909 в контексте двусторонних отношений.
3. Международное водное право (МВП) призывает справедливо использовать трансграничные водосборы, не причинять вред окружающей среде других государств, защищать и сохранять водные экосистемы.
4. Суверенные права Сторон в статье II Д-1909 основаны на Доктрине Хармона⁵¹, которая не признана МП и МВП и не является их частью.
5. Принцип «равноправного использования» не отражен в Д-1909, но анализ решений МСК показывает, что этот принцип стал обычной практикой.
6. «Новое понимание» управления пограничными водными ресурсами подразумевает рассмотрение водного объекта как часть большего целого, включая сложные экосистемы.
7. Политика в отношении управления пограничными (трансграничными) водами должна быть изменена с учетом этого «нового понимания», включая непредсказуемость развития экосистем.

⁴⁸ Vienna Convention on the Law of Treaties, art. 31, May 23, 1969, 1115 T.I.A.S. No. 331 // http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions-1_1_1969.pdf.

⁴⁹ 1. Agreement Between Canada and the United States of America on Great Lakes Quality, U.S.-Canada, Nov. 22, 1978, 30 U.S.T. 1383; 2. Protocol Amending the 1978 Agreement between Canada and the United States of America on Great Lakes Water Quality, U.S.-Canada, Nov. 18, 1987, T.I.A.S. No. 11551; 3. Marcia Valiante, The Law of the Ecosystem: Evolution of Governance in the Great Lakes-St. Lawrence River Basin, 12.2 Lex Electronica (2007) // <http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/valiante.pdf>; 4. Lee Botts & Paul Muldoon, Evolution of the Great Lakes Water Quality Agreement (Mich. State Univ. Press 2005); 5. Patricia K. Wouters, Allocation of Non-Navigational Uses of International Watercourses: Efforts at Codification and the Experience of Canada and the United States, 30 Can. Y.B. Int'l L. 43 (1992); 6. I.J.C., 2007 Annual Report // <http://ijc.org/php/publications/pdf/ID1618.pdf>; 7. Thomas Baldini & Leonard Legault, Shaping the Future: A Strategic Plan for the IJC, 23.3 Focus 23(3) (1998) // <http://www.ijc.org/rel/focus/v23i3/feat01.html>; 8. Canadian Environmental Assessment Act, 1992; 9. Canadian Environmental Protection Act, 1999; 10. US Clean Air Act (1970); 11. US Clean Water Act (1972); 12. US National Environmental Policy Act (1969); 13 United Nations: Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses, May 21, 1997; и многие другие

⁵⁰ Case Concerning The Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hung. v. Slov.), 1997 I.C.J. 7, 78 (September 1997)

⁵¹ См. выше: Согласно доктрине Хармона, государство обладает абсолютным суверенитетом над природными ресурсами в пределах его (национальной) территории

VI. Решение тупиковой проблемы КУВ в озере Онтарио

В соответствии с нормами современного МЭП и МВП и парадигмой «нового понимания» управления ТВР, проф. М.ВАЛЬЯНТ дает свое видение решения по дискуссии относительно КУВ в озере Онтарио и рекомендует, в частности

1. Если Правительства Сторон не могут договориться о новом порядке взаимодействия, приоритеты должны быть установлены между конкурирующими интересами (навигация, туризм, водопотребление и водоотведение и др.). При этом в расчет принимаются потенциальные воздействия пользования на экосистемы.
2. Баланс многочисленных конкурирующих интересов водопользователей с разными интересами может быть соблюден и совместимым с экосистемным подходом и концепцией устойчивого развития.
3. Защита экосистем озера Онтарио не приносит пользу ученым или «зеленым», но они являются общим достоянием, которое выше краткосрочных и частных интересов. Поэтому целостность и устойчивость экосистемы речного бассейна должна быть первичной целью. Это особенно важно в случаях, когда вред экосистеме может привести к необратимым последствиям, во избежание которых достаточно предупредить вредное воздействие, в отличие от вреда частным интересам, который может быть компенсирован.
4. Лица, принимающие решение, должны придти к согласию в отношении «управления нами», чем преследовать бесплодные и вредные попытки управлять естественными явлениями.
5. Решениям по защите экосистем нужно дать «надлежащий вес», что позволит МСК избежать рекомендаций в ущерб целостности экосистемы.
6. «План 1958-D» включает в себя меры по сохранению целостности экосистемы Озера Онтарио, что является существенным компромиссом.
7. Любой другой план, сохраняющий «статус-кво», не даст надлежащий вес защите экосистемы озера. Чтобы сохранить экосистему Озера для будущих поколений, уровни воды в озере должны быть приближены к естественному диапазону КУВ.

VII. Заключение

Научные исследования по КУВ за последние несколько десятилетий подтвердили, что колебание уровней – естественное явление и что попытки управлять ими дают умеренный эффект, но могут иметь также вредные экономические, социальные, экологические последствия. МСК еще в 1974 г. пришла к твердому убеждению, что лучший способ минимизировать конфликты в долгосрочной перспективе состоит в изменении поведения людей, а не в попытках изменить «поведение» природы. Однако Правительства Сторон не восприняли этот совет и были более склонны к оказанию политического давления, принятию решений, реализация которых дает, в лучшем случае, краткосрочные выгоды, а в конечном счете – может быть пагубным.

Общий вывод:

Защита экосистем бассейна, как объект национального права и МП, должна быть первоочередным приоритетом при проведении мероприятий по регулированию уровней воды в Озере Онтарио.

Однако, как показывает время, политические ставки преобладают.

Правильный выбор будет труден, так как ЗИС с конкурирующими интересами находятся на противоположных полюсах. И среди них нет т.н. «политического согласия». Т.е., заключительное решение не удовлетворит ряд ЗИС.

Даже если МСК, при поддержке Правительств Сторон, примет указанный выше новый План регулирования уровней воды в Озере Онтарио, реализация его он не решит другую большую проблему – как КУВ в Озере Онтарио отразится на КУВ во всей системе Великих Озер и/или на других трансграничных водных объектах системы Великих Озер.

Поэтому необходимо принять межправительственное соглашение по принципам и приоритетам, которыми следует руководствоваться в соответствии с ожиданиями и во избежание недоразумений в будущем. Для этого Правительствам следует повторно обратиться к Д-1909, но рассмотреть его в свете общественного развития, достижений науки и права, новых вызовов за последние сто лет и увеличивающейся неуверенности в будущем.

Канада и США никогда не колебались заключать новые соглашения, чтобы решить проблемы, первоначально отраженные в Д-1909, и могут сделать то же самое и сейчас, оставляя без изменений язык Д-1909, как и полномочия МСК.

5. Ли Ботс⁵² (Lee Botts), Пауль Малдун (Paul Muldoon)⁵³

Договор по пограничным водам в XXI столетии: оживление режима управления Великими Озерами

Сообщение Л. Ботса и П. Малдуна [5] состоит из 5 частей, включая Введение (I).

I. Введение

Печально, – подчеркивают эксперты, – что роль Д-1909 и Соглашения по качеству вод Великих Озер (СКВО), как руководства и помощи Правительствам в управлении ТВР, снизилась. Но текущие обстоятельства позволяют применить прошлый опыт в управлении Великими Озерами. Д-1909 и СКВО остаются эффективным правовым инструментом для урегулирования водных конфликтов на американо-канадской границе и противостояния вызовам XXI столетия.

II. Возможность отражения опыта управления Великими Озерами

Анализ показывает, что подходы к управлению Великими Озерами, основанные на принципах и положениях Д-1909, остаются действенными. Управление Великими Озерами, согласно СКВО, требует разработки соответствующих программ и политики и достижения определенных целей, в контексте которых следует рассматривать адекватность управления Великими Озерами.

III. Снижение эффективности управления Великими Озерами

Экспертами идентифицированы семь факторов, обеспечивших успех СКВО:

1. Двусторонний («bi-национальный») характер Соглашения
2. Продвижение сообщества (совместные действия)
3. Равенство и паритет в структуре и обязательствах
4. Общие цели
5. Совместное рассмотрение и исследование
6. Ответственность и открытость в информационном обмене
7. Гибкость и быстрая адаптация к изменению обстоятельств.

Три главных фактора снижают эффективность управления Великими Озерами:

A) Ослабление внимания к двусторонним отношениям и принижение роли МСК:

Этот принцип равенства является фундаментальным в Д-1909 и обеспечивает паритет каждой страны в совместных структурах управления. При этом МСК работает как орган, свободный от чисто национальных соображений, поэтому ищет лучшее решение общих проблем. Этот принцип был заложен и в СКВО.

Вместе с тем, имелись факторы, которые подрывали ценность принципа.

⁵² Основатель Федерации Озера Мичиган (ныне – Союз Великих Озер)

⁵³ Юрист по экологии

К таким факторам относятся политизация процесса назначения СУ в МСК, начало которым положила Администрация Р.Рейгана в 1980 гг. Другим фактором в этом ряду была оппозиция Управления США по охране окружающей среды, которая признала цель СКВО как федеральный приоритет;

Б) Снижение понимания «смысла сообщества» (совместных действий), имевшее место в первые десятилетия после принятия СКВО

Одним из уникальных особенностей режима Великих Озер является обстоятельство, что СКВО защищало специфические интересы местных сообществ (общин), несмотря на их разнообразие. Как основные ЗИС выступали ученые, федеральные агентства и должностные лица, защитники окружающей среды, лидеры промышленных компаний, благотворительные организации и др.

Наибольший вклад в понимание ситуации внесло научное сообщество, представлявшее обоснованную картину по той или иной конкретной проблеме, касающейся Великих Озер. К сожалению, в последние годы уменьшилось финансирование научных исследований по обе стороны границы, и их роль, как инструмента принятия решений, снизилась. С другой стороны, многие НПО по защите ОС среды сместили акцент от двустороннего («сингулярного») подхода к национальному подходу в этом деле. Так, на Саммите Великих Озер (Чикаго, 2003 г.), в присутствии трех членов Конгресса США, губернаторов Иллинойса и Чикаго, других высокопоставленных должностных лиц, представителей общественности и индейских племен – всего более 2000 участников, было заслушано 46 речей. Из 46 речей 42 речи начинаются с утверждения, что Великие Озера являются важными, так как они содержат около 20 % мировых пресных вод. Единственным отражением bi-национального измерения был показ канадского флага и отведение по три минуты для выступления генерального консула Канады в США и Председателя Американской секции МСК.

На Саммите Президент Д. Буш призвал вовлечь губернаторов и должностных лиц Правительства, членов Конгресса для решения проблем Великих Озер.

Эта встреча стала началом процесса принятия односторонних политических усилий для основного финансирования для Программ по Великим Озерам.

Впоследствии региональная Стратегия сотрудничества (РЕСС) развивалась автономно в канадской и американской части Великих Озер. В частности, в настоящее время американская неправительственная коалиция «Оживите наши воды» лоббирует РЕСС для американской части бассейна Великих Озер.

Президент Барак Обама заявил о поддержке РЕСС, но... он может и не знать Д-1909 и СКВО. Аналогичная ситуация складывается в Канаде: Великие Озера не являются высоким национальным приоритетом в парламентских и бюрократических кругах. Как правило, действия предпринимаются на локальном уровне, например, в отношении Озера Simcoe⁵⁴.

⁵⁴ 1. Government of Canada's Action Plan for Clean Water Delivers \$30 Million to Clean Up Lake Simcoe // <http://ecoaction.gc.ca/news-nouvelles/20080216-eng.cfm> 2. The Ontario government passed the Lake Simcoe Protection Act on December 10, 2008 and is now developing a Lake Simcoe Protection Plan. // Ontario Ministry of the Environment, Protecting Lake Simcoe // <http://www.ene.gov.on.ca/en/water/lakesimcoe>

Исключением является Соглашение Канада-Онтарио (СКО)⁵⁵, которое является соглашением между федеральными и провинциальными правительствами относительно выполнения обязательств по СКВО, и это дает надежду;

В) Быстрое увеличение связанных Великими Озерами организаций

Увеличение учреждений, агентств, программ и организаций, сосредоточенных на различных аспектах управления Великими Озерами, конкурирующих за ресурсы, и отсутствие понимания и согласия по приоритетам и стратегиям является третьим основным фактором, снижающим эффективность управления Великими Озерами. Этот фактор ведет к так называемой (в Вашингтоне) большей «усталости Великих Озер». Так, Федеральное Агентство защиты ОС США идентифицировало 148 программ, которые имеют отношение к Великим Озерам или включают Озера как часть программ федерального правительства⁵⁶. В то же время, не много членов Конгресса могут ясно отличить друг от друга функции и цели: МСК, Комиссии по Великим Озерам, Совета Губернаторов Великих Озер, Комиссии по рыболовству на Великих Озерах, Транспортной Ассоциации Озер и Корпорации управления фарватером, как и различий между СКВО и другими Соглашениями по Великим Озерам. Восемь штатов имеют почти две дюжины программ по Великим Озерам, реализуются проекты участия основных ЗИС местного уровня, например – Инициатива городов Великих Озер⁵⁷, чтобы «иметь место для местных органов власти за столом переговоров».

Но вопрос: как такой «стол» обеспечит руководство и основные направления, которые учтут все различия для системы Великих Озер в целом?

Все это усложняет вопрос управления Великими Озерами.

IV. Потребность в лучшем управлении

При оценке эффективности управления Великими Озерами необходимо учитывать возрастающие последствия глобализации, экономическую и энергетическую взаимозависимость Канады и США и другие факторы. Так, два соседа имеют полностью объединенную энергосистему, в которую входят гидроэнергетические мощности бассейна Великих Озер, которые были одной из первоначальных причин заключения Д-1909.

Эксперты задаются вопросом, – будет управление на основе эко-системного подхода или бассейнового принципа более эффективным (?), – и заключают, что будущее Великих Озер требует всесторонней оценки управления Озерами, включая подходы в СКВО (версия 1978г.), Д-1909, других договоренностях.

Такая оценка могла бы сэкономить ограниченные ресурсы и время, устранить дублирующие и/или устаревшие Программы по Великим Озерам, улучшить координацию и повысить эффективность совместного водного управления в бассейне Великих Озер. Для этого требуются лишь воля и желание.

⁵⁵ Canada-Ontario Agreement Respecting the Great Lakes Basin Ecosystem (2007) // <http://www.on.ec.gc.ca/greatlakes/default.asp?lang=En&n=D11109CB-1>

⁵⁶ General Accounting Office, EPA needs to define organizational responsibilities better for effective oversight and cleanup of contaminated areas // <http://www.gao.gov/new.items/d02563.pdf>

⁵⁷ Great Lakes and St. Lawrence Cities Initiative // <http://www.glslcities.org>

V. Назад в будущее: рекомендации по руководству Озерами

Еще до 1783г. между только что образованными США и Канадой – английской колонией – имелись ряд взаимных соглашений, регулирующих использование пограничных вод. К концу XIX в. возникли проблемы, связанные с навигацией, со здравоохранением, с развитием гидроэнергетики и ирригации и др., которые нуждались в совместном рассмотрении.

К 1905г., когда политические лидеры США окончательно поняли, что Канада станет независимой, была учреждена МКВП, которая стала предпосылкой к разработке проекта Д-1909. Положения Договора не потеряли ценность и сегодня и могут быть применены для нейтрализации угроз и вызовов сохранению экологической целостности Великих Озер в XXI столетии.

Предложения экспертов сводятся к следующим:

1. Статья VIII Д-1909 наделила МСК псевдо-судебными полномочиями для разрешения споров по ТВР. Соответствующие полномочия МСК в отношении разрешения пограничных водных споров, отраженные в статье X Договора не были использованы, и это приветствуется. Разработка рекомендаций и проведение исследований, консультативные полномочия МСК могут быть использованы при проектировании и реализации мер по управлению Великими Озерами в перспективе.
2. Правительства США и Канады в лице их природоохранных ведомств запрашивают МСК провести всестороннюю оценку управления Великими Озерами, с разработкой соответствующих рекомендаций
3. Рекомендации Совместной Комиссии должны дать ответ на ключевой вопрос: отвечает ли текущий режим использования Великих Озер сохранению долгосрочной жизнеспособности, устойчивости экосистемы Озер? При этом необходимо ответить на вопросы:
 - а) Какие текущие политические, экологические, социальные, и экономические вызовы угрожают экосистеме Великих Озер?
 - б) Какие учреждения, агентства, организации и другие субъекты вовлечены в настоящее время в управление Великими Озерами, и имеют ли они полномочия и потенциал для эффективной нейтрализации вновь появляющихся вызовов?

Завершают эксперты свой доклад предложениями по вовлечению всех основных ЗИС в рассмотрение (анализ) вопроса и разработку рекомендаций, с включением в процесс bi-национальных, национальных и внутринациональных структур.

Анализ должен включить идентификацию соответствующих ролей для федеральных, государственных и провинциальных, муниципальных и других местных органов власти, Первых Наций, племен, и граждан.

Рекомендации должны включить также предложения об устранении, пересмотре или учреждении новых структур для управления Великими Озерами. Основная цель рекомендации в том, чтобы восстановлению bi-национального подхода в кооперативном управлении и совместной защите экосистемы Великих Озер.

6. Брэдли Карккайнен / Bradley C. Karkkainen⁵⁸

Великие Озера и международное право окружающей среды: время для размышлений?

Статья проф. Брэдли Карккайнена [6] состоит из 6 частей, включая Введение (I), и Заключение (VI). Во вводной части отмечается своевременность Симпозиума, посвященного 100-летию Д-1909⁵⁹, которое является одним из важных исторических дат в отношениях между двумя дружественными нациями.

«Подобно старой женатой паре, мы связаны друг с другом в хорошем и плохом, и мы обречены на взаимную близость с течением времени» – сентиментально, но мудро подмечает эксперт. Для каждой из наших стран водные отношения, возможно, наиболее важные двусторонние отношения. Канадцы понимают это неявно, для них это также естественно, как нос на лице. Мы же, американцы, осознаем и оцениваем это не полностью, так как для нас такое восприятие слишком обыденно. Наши взоры более направлены на экзотику, далекие от нас достопримечательности, великие приключения и т.д. Эти различия сами по себе являются источниками трений. Можно исправить ситуацию, для чего мы, американцы, нуждаемся в хорошей дозе холодного душа для пробуждения и возврата к действительности. Канада - не только наш наиболее важный торговый партнер, но и страна, с которой мы достигли такого уровня экономической интеграции, которой завидует Евросоюз. Мы разделяем общие природные ресурсы экстраординарной важности: наших атлантических и тихоокеанских побережий, лесов, каскадов, скалистых гор, Великих Озер и др. Мы не можем справиться друг без друга. И все же у нас есть некоторая напряженность в наших отношениях, которой пренебрегаем. Но у нас есть выбор – понять пережитое и удвоить наши усилия, чтобы заставить себя работать вместе.

Именно это обстоятельство обуславливает важность Симпозиума, так как он дает возможность самооценки и способствует более глубокому пониманию «общностей, разделяющих нас». Что общего между Договором 1909 г. и международным правом окружающей среды (МПОС)?

Часть II (Великие Озера и международное экологическое право) начинается с признания, что он верный страстный приверженец (буквально – «партизан») Великих Озер, так как вырос в этом регионе. Не будет неожиданностью заявление, что ресурсы Великих Озер находятся под большим антропогенным давлением и являются уязвимыми. В свое время (конец 1960гг. и начало 1970гг.) Озеро Эри считалось «мертвым, другие Озера ожидала та же участь, да и в настоящее время угроза качеству вод не нейтрализована в полной мере.

⁵⁸ Профессор, Университет Миннесоты, юридический факультет

⁵⁹ Treaty Between the United States and Great Britain Relating to the Boundary Waters Between the United States and Canada, U.S.-Gr. Brit., Jan. 11, 1909,

«Почему мы сделали мало для исправления существующего положения?» - задается вопросом проф. Брэдли Карккайнен, – и полагает, что принятые меры («новаторские соглашения», сообщения МСК и др.) тогда были недостаточными, что обуславливает актуальность решения этих проблем в будущем в рамках Д-1909 и МСК. Согласно мнению эксперта, Д-1909 - классический пример «общественного международного права» в его «вестфальском» смысле, согласованная воля Сторон, реализованная через принятие ими определенных взаимных обязательств. Как одно из несомненных новшеств Д-1909 для своего времени признается создание МСК, которая выступает как беспристрастный судья. МСК не является дипломатическим или политическим форумом, СУ МСК принимают решения не как представители Правительств, а действуют как независимые советники Правительств Сторон.

Это был смелый для своего времени шаг. Как правило, независимые нации не склонны делиться властью с кем-либо для решения той или иной проблемы, не говоря о независимой Комиссии.

В отсутствии прецедента, это был также сильный ход в сфере управления я ТВР. Например, Комиссия навигации по Рейну была учреждена 1815 г. на Венском Конгрессе, является самым старым постоянным международным органом 14 стран Европы, но ее полномочия были значительно меньше, чем у МСК.

Кроме того, Д-1909 был одним из первых из международных соглашений, который имел нормы относительно «предотвращения существенного вреда» и защиты ОС вследствие трансграничного загрязнения, что явилось предпосылкой развития соответствующих принципов МПОС. В Д-1909 имелись обязательства ответственности за причинение серьезного вреда ОС. Вместе с тем, несмотря на громкие и лестные слова и перспективы Д-1909, вопрос управления трансграничным загрязнением остался второстепенным в первые десятилетия XX в. Исчерпывающие выводы исследований МСК, проведенные по инициативе Правительств Сторон (1912 г.) относительно болезней, связанных с качеством вод, были встречены Сторонами же «с каменным безразличием» (1919 г.).

Ситуация изменилась в лучшую сторону только во второй половине XX в. Разработанные по инициативе МСК стандарты качества водных ресурсов положены в основу подходов, которые будут позже включены в основные программы снижения степени загрязнения вод в США и Канаде.

Возможно, – полагает эксперт, – самым большим вкладом Договора 1909 г. в развитие МПОС является его «прямое потомство» - Соглашение по качеству вод Великих Озер (СКВО, 1972 г.)⁶⁰. В СКВО впоследствии вносились изменения.

СКВО впервые отразило нормы по контролю загрязнения ТВР, которые вошли не только в ряд национальных законов (Акт о чистой воде США и др.), но и в международно-правовые документы (Стокгольмская Декларация 1972 г. и др.).

В части III (Ревизия и пересмотр СКВО/GLWQA⁶¹) проф. Брэдли Карккайнен анализирует специфические вопросы загрязнения вод Великих Озер.

⁶⁰ Great Lakes Water Quality Agreement, U.S.-Can., Apr. 15, 1972

Эти вопросы эксперт рассматривает в увязке с принятыми двусторонними договоренностями относительно загрязнения ТВР и их видов (промышленное загрязнение, сточные воды, процессы зарастания вод и др.) и принимаемых мер.

Согласно положениям СКВО, МСК должна была готовить периодические сообщения и рекомендации Правительствам о прогрессе в достижении целей Соглашения отношении качества вод. Так, среди установленных мер, которые вытекали из СКВО (1972 г.), были относящиеся к процессу общественного участия, институциональным преобразованиям и др. Позднее, в Соглашении 1978 г. по качеству вод Великих Озер были отражены такие широко известные в настоящее время принципы МПОС как «эко-системный подход» к управлению природными ресурсами, интегрированное управление экосистемами и др.

В этом плане, управление Великими Озерами, которое вытекало из Д-1909, было инновационным и важным для мирового сообщества. Дальнейшая работа над целями восстановления экосистем, отраженные в Соглашениях по Великим Озерам в 1972 г. и 1978 г., имело следствием заключение дополнительных Протоколов к ним, последним из которых является Протокол 1987 г.⁶².

В части IV (Самый лучший из законов, и их пределы) эксперт особо подчеркивает, Д-1909 и его «потомство» (другие «родственные» Соглашения) оказали позитивное влияние на национальное экологическое законодательство и МПОС как в пределах Великих Озер, так и вне его пределов. Эти МПА стали краеугольным камнем американо-канадских отношений, послужили как ранние опытные образцы и модели для последующего развития международного права.

Тем не менее, эксперт признает несколько ироничным звучание вынесенной в название части IV фразы «лучший из законов» и ее некоторую двойственность.

Даже наиболее восторженные сторонники принятых мер в отношении качества вод Великих Озер должны признать, что они часто и практически были в плену своих высоких амбиций, так как конкретные достижения весьма скромны. И это происходит, несмотря на 37 лет усилий, два («главных») пересмотра Соглашения 1972 г., критику и комментарии деятельности МСК научным сообществом, академическими лицами, политическими лидерами, общественными экспертами, неправительственными организациями (НПО), различными Комиссиями. Мы все еще не имеем устойчивого процесса действенно функционирующих учреждений, которые могли бы реально повлиять на ситуацию

Имели место суждения, что Правительства США и Канады совершили стратегическую ошибку, – грубый расчет или «проницательный», но цинично расчетливый «выбор» – когда они решили оставить ответственность за осуществление СКВО (GLWQA) полностью в собственных руках, оставив менее значительные вопросы МСК или любому другому bi-национальному институту с «эксплуатационными» полномочиями по вопросам окружающей природной среды. Комиссия фактически осталась «вне игры», с полномочиями наблюдать, исследовать, сообщать, критиковать, предлагать.

⁶¹ Great Lakes Water Quality Agreement

⁶² Protocol Amending the Agreement Between the United States of America and Canada On Great Lakes Water Quality, As Amending on October 16, 1983, U.S.-Can., 22, 1978, U.S.-Can., Nov. 18, 1987

Приходится сжимать челюсти, – с сожалением отмечает эксперт, – поскольку трансграничные проблемы ОС в бассейне Великих Озер продолжают оставаться острыми, а принятые Правительствами в рамках GLWQA номинальные обязательства – невыполненными. Возможно, наделение МСК полномочиями выносить обязательные решения относительно мер выполнения позволит реализовать положения Соглашения 1978 г. и Протокола к нему от 1987 г.

Эксперт предполагает, но полной уверенности у него нет, и выдвигает альтернативную гипотезу, что неудача выполнения СКВО кроется в попытках решить текущие вызовы безопасности Великих Озер, корень которых намного глубже. Они тесно связаны с вопросами о пределах выполнимости норм МПОС как инструмента решения комплекса трансграничных проблем управления природными ресурсами. Иными словами, ситуацию в регионе Озер следует понимать не как неудачу выполнить честлюбивое двустороннее Соглашение, хотя и это имеет место. Возможно, более фундаментальная проблема состоит в том, что характер инструмента выполнения плохо согласован с характером рассматриваемых проблем. Выражаясь более резко – Соглашение между двумя суверенными государствами не есть «инструмент» и не есть право структуры, которая должна реализовать «эко-системный подход к управлению». Тем более, в таком обширном бассейне, как Великие Озера.

Возможно, СКВО (GLWQA) действительно является лучшим, которое МПОС должен предложить в контексте «лучший из законов». Но, также возможно, проблема тогда будет состоять в том, что МПОС, традиционно и классически понимаемый как «взаимные договорные обязательства, принятые свободными национальными суверенами» - неадекватен к решению задач, стоящих перед нами. Если коротко – неудача выполнения договора не есть просто отказ выполнить договор, а что сам договорный подход является неверным подходом к выполнению СКВО.

Следующее предложение может звучать провокационно («и это так» – замечает эксперт) и несколько угрожающе, иметь несколько подрывной или анархический характер, но таковым... не является. Чтобы быть ясным: мое (проф. Брэдли Карккайна – *авт.*) предложение не является посягательством на суверенные права государств и их прерогативы. Возможно, пришло время заново продумать наши взгляды в отношении управления комплексом трансграничных природных ресурсов или экосистем. Поразительно, но в отношении СКВО (GLWQA) подходы к реализации его положений не соответствуют эко-системному подходу и противоречат смелым заявлениям об этом подходе. Создается впечатление, что разработчики верили в волшебство фразы «эко-системный подход», повторенной в форме торжественных обязательств в рамках Соглашения. Вместо этого, было бы достаточно предпринять обязательство, которое обеспечило бы «нормативное давление» на Стороны, чтобы заставить их выполнять обязательства, а не просто декларировать. В целом же эксперт предлагает вовлечь в дискуссию и в решение проблемы все заинтересованные стороны (МСК, Комиссии рыбной ловли Великих Озер, Комиссию Великих Озер, Совет губернаторов Великих Озер, представители индейских племен, общественность, НПО и др.), которые имеют интересы в регионе.

Это необходимо, – считает эксперт, – чтобы проблемы Великих Озер виделись как проблемы регионального международного водного объекта, а не как национальная проблема и, следовательно, как проблема вторичной важности.

По мнению эксперта, проблема Великих Озер в прошлые четыре десятилетия осталась в целом на бумаге, а участники процесса увязли в последние 3 десятилетия (с момента заключения СКВО, 1978 г.) в спорах о «эко-системном подходе», который был впервые ясно сформулирован в Соглашении.

Это – резкое, но справедливое обвинение – выносит вердикт проф. Б.Карккайнен. В части V («Где, тогда, отсюда?») эксперт предлагает отвлечься от размышлений об управлении Великими Озерами как проблемы, требующей закрепления международно-правовым «решением» – Соглашением между суверенными государствами. Именно это мышление является вероятным препятствием прогресса в этом направлении. Вместо этого следует обдумать проблему как трансграничную, требующую другой формы управления.

Взамен эксперт предлагает «пост/суверенный» («пост/независимый») подход, замечая при этом повторно провокационность самого термина – гибрида трансграничного «нового управления». Суть подхода заключается в достижении договоренности с учетом природы проблем, с активным участием всех ЗИС. Это не просто «суверенные договоренности» между Сторонами, но договоренность с охватом заинтересованных групп субнациональных и межправительственных уровней, включая неправительственный гражданский сектор.

По мнению эксперта, именно гибридная новая договоренность может улучшить систему управления и реализовать эко-системный подход. Эксперт далек от мысли, что достижение такой договоренности будет легким, но было ошибкой, что эко-системный подход пытались осуществить на национальном уровне.

Правительства не сумели справиться с этой задачей. Почему?

Мы продолжаем принимать пассивно миф, что действия на национальном уровне улучшат ситуацию в регионе Великих Озер, в то время как необходимо создавать межгосударственные учреждения – организационные структуры. Они - единственные вероятные механизмы, которые могут реализовать международное соглашение. В этом контексте эксперт обращается к практике реализации положений Европейской Водной Директивы, в основу которой положен бассейновый (гидрографический) подход.

В Заключении (VI) эксперт кратко обобщает положения своего доклада, особо подчеркивая роль создания МСК как межгосударственного института (органа) по разрешению трансграничных водных конфликтов между США и Канадой.

В то же время, по мнению профессора Брэдли Карккайнена, была бы сделана плохая услуга духу Д-1909 и других двусторонних и других Соглашений, заключенных в его развитие, если не использовать трибуну Симпозиума для изучения недостатков этих договоренностей.

7. Джон Нокс / John H. Knox⁶³

Договор по пограничным водам: впереди того и нашего времени

Анализ [7] состоит из 5 частей, включая Введение (I) и Заключение (V).

Большинство положений Д-1909 относятся к вопросам свободы навигации и регулирования водозаборов на начало XX в., а не к защите ОС. Мандат МСК позволил Сторонам использовать пограничные воды такими способами, которые бы не противоречили положениям МП. Исключением является статья IV, в которой определено, что пограничные воды и воды, текущие поперек границы, не должны быть загрязнены с обеих сторон в такой степени, что будет нанесен ущерб здоровью населения или собственности на другой стороне. Принцип не нанесения трансграничного ущерба другой стороне, возможно, лучше всего отражен в Принципе 21 Стокгольмской Декларации (1972 г.)⁶⁴:

- «...государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции»⁶⁵

В дальнейшем принцип не нанесения трансграничного ущерба ОС был развит и отражен в ряде Деклараций и Соглашений⁶⁶ и является не только частью МП, но и краеугольным камнем международного экологического права (МЭП).

Далее проф. Д. Нокс рассматривает случай с Арбитражем Trail Smelter (1941).

Статья IV и Принцип 21 Стокгольмской Декларации (СДП-21) заключают в себе больше, нежели абсолютное запрещение нанесения трансграничного ущерба (ТГУ). СДП-21 призывает государства действовать определенным образом.

И позднее государства в Соглашениях приняли обязательства, в ряде случаев – с определением специфических типов загрязнения. Аналогично, Канада и США, в соответствии со статьей IV Договора, приняли более определенные обязательства, учитывая и СДП-21.

Вместе с тем, они не сумели применить эти стандарты к другим пограничным водам, исключая Великие Озера. В итоге, соблюдение принципа, установленного в статье IV Д-1909 оставляет желать лучшего и в настоящее время.

⁶³ Профессор права, Лесной Университет Вэйка, юридический факультет

⁶⁴ United Nations Conference on the Human Environment, June 5-16, 1972, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, U.N. Doc. A/CONF.48/14, Principle 21 (June 16, 1972).

⁶⁵ Дается по: Стокгольмская декларация ООН по окружающей среде (16 июня 1972 года) // <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1259490>

⁶⁶ UN Conference on Environment and Development, June 314, 1992, Rio Declaration on Environment and Development, Principle 2, U.N. DOC. A/CONF.151/5/Rev.1, Principle 2 (June 14, 1992); и др.

II. Несоответствие между загрязнением и запрещением

СДП-21 как норма МП означает обязательство гарантировать, что действия в пределах юрисдикции государств не причиняют ТГУ окружающей среде (ОС). Но загрязнение обычно пересекает границы независимо от действий государств, и это загрязнение МП рассматривает как нарушение. Канада и США также не смогли выполнить требования ст. IV Договора для предотвращения ТГУ здоровью или собственности, вызванного ТЗВР. Но имеется принципиальное различие между двумя типами отказа государства от выполнения обязательства:

1. Общий отказ государства от предотвращения ТГУ ОС, и это подрезает статус Принципа 21 как нормы обычного права;
2. Отказ предотвратить ТЗВР, что является нарушением статьи IV Д-1909.

Несмотря на усилия Сторон по СКВО⁶⁷, загрязнение вод продолжается. МСК изучала проблемы загрязнения вод вне Великих Озер тоже, несмотря на то, что они не входят в сферу действия СКВО. Так, МСК изучала качество вод Залива Missisquoi, на границе штата Вермонт и провинции Квебек. В докладе МСК отмечено – ситуация «неблагоприятно воздействует на здоровье и собственности в обеих странах и составляет угрозу здоровью Озера Champlain»⁶⁸. Аналогично – загрязнение реки Колумбия в США эмиссиями со стороны Канады. Этот конфликт был предметом долгих арбитражных процессов в 1930-1940 гг.⁶⁹ Удивительно, но эти примеры показывают, что в случае Trail Smelter много «академических копий» было сломано, чтобы привлечь к ответственности канадскую компанию согласно внутренним Законам США, хотя было более чем очевидно, что имело место нарушение статьи IV Д-1909, длящееся десятилетиями. Трансграничное загрязнение воздуха (ТЗВ) продолжается и поныне. Согласно сообщениям МСК, некоторые успехи в сокращении некоторых видов ТЗВ в рамках Соглашения по качеству воздуха (2006 г.) «компенсируются» невыполненными обязательствами⁷⁰. Так, провинция Онтарио относит более половины ТЗВ на его территории к американским источникам, и выдвигает конкретные обвинения, а именно:

– ТЗВ со стороны США есть причина 14 000 чрезвычайных вызовов на дом и более чем 2700 преждевременных смертных случаев ежегодно, нанесения ущерба здоровью населения в размере более \$ 5.2 млрд.⁷¹

Проблема ТЗВ не относится прямо к статье IV Д-1909, и в этом плане отличается от имеющего место и в настоящее время загрязнения пограничных вод, которое является явным нарушением Сторонами обязательств по Договору.

⁶⁷ Agreement on Great Lakes Water Quality, Nov. 22, 1978, U.S.-Can., 30 U.S.T. 1383, reprinted in 30 I.L.M. 676 (as amended 1983)

⁶⁸ Trans-boundary Impacts of the Missisquoi Bay Causeway and the Missisquoi Bay Bridge Project (Feb. 2005) // <http://www.ijc.org/php/publications-/pdf/ID1570.pdf>

⁶⁹ 1. Pakootas v. Teck Cominco Metals, Ltd., 452 F.3d 1066 (9th Cir. 2006). 2. Austen L. Parrish, Trail Smelter Deja Vu: Extraterritoriality, International Environmental Law, and the Search for Solutions to Canadian-U.S. Tran-sboundary Water Pollution Disputes, 85 B.U. L. REV. 363, 366 (2005)

⁷⁰ Canada-U.S. Air Quality Agreement Progress Report 2006 // http://www.ec.gc.ca/cleanair-airpur/caol/canus/report/2006canus/toc_e.cfm

⁷¹ Ontario Ministry of the Environment News Release, Government of Ontario Joins Legal Fight to Protect the Province's Air Quality, May 10, 2006 // <http://www.ene.gov.on.ca/envision/news/2006/051001.pdf>

III. Принцип 21 и международное право окружающей среды

СДП-21 не является обязательным правилом, но правительства включали версии Принципа 21 в Соглашения как обязательный инструмент. Правительства часто смягчали СДП-21, помещая его в Преамбулу, нежели в «материальные» нормы соглашения. Эксперт приводит обширные примеры из Конвенций, Соглашений⁷², и заключает, что МЭП развило Принцип 21 через соглашения, включая определенные стандарты качества. Государства согласны включать в соглашения стандарты только в случае, если имеются соответствующие политические и технические условия их выполнения. Кроме того, даже если правительства не желают соглашаться на обязательство предотвращать ТГУ ОС и на контроль третьей стороны, принятие более мягкого обязательства предпринять должное усердие в этом направлении, следует приветствовать.

IV. Статья IV и Закон об Американско-Канадской границе

Канада и США разработали детальные стандарты только в отношении загрязнения вод Великих Озер, оставив вне внимания другие ТВР, имеющие отношение к статье IV Д-1909. Это создает странную дихотомию, при которой более детальные правила управления Озерами кажутся менее строгими, по сравнению с общей нормой, регулирующей отношения по ТВР водам (статья IV). В 1912 г. Стороны попросили, чтобы МСК исследовала вопрос загрязнения ТВР, в связи со вспышками лихорадки тифа в ряде общин бассейна Озер. МСК считала, что понятие «ущерб» в ст. IV Д-1909 не означает просто вред или ущерб, но есть вред или ущерб, которые «перенесены» с точки зрения учета всех обстоятельств, в первую очередь – вреда человеческому здоровью, который должен быть признан «перенесенным» (трансграничным). В первом докладе МСК указала, что при некоторых обстоятельствах, разумный подход будет целесообразен для возмещения вреда, принимая во внимание финансовое бремя, чем отрицание нанесения вреда, согласно букве соглашения. В этом случае мог бы быть соблюден баланс интересов. В докладе МСК указан возможный путь решения проблемы, который «смягчал абсолютный язык» статьи IV Д-1909. Позднее МСК использовала и другие подходы, включая рассмотрение вопросов о стандартах качества вод (1940 гг., и позже – *авт.*), в частности – загрязнение каналов, соединяющих Великие Озера, а также рек Санкт Мэрис и Ниагара.

Эти рекомендации стали основой принятия ряда НПА в США. Так, Акт качества вод (1965 г.), который стал прологом принятия в 1972 г. поправок к федеральному закону, который трансформировался в Акт чистой воды.

Возможно, одним из наиболее важных докладов МСК является ее всесторонняя оценка загрязнения в Озерах Эри и Онтарио, трансграничной части реки Святого Лаврентия (1970 г.), которая была ответом на запрос Сторон (1964г.)⁷³. Заключительный доклад МСК (1970 г.) включил всестороннюю оценку проблемы и конкретные рекомендации по достижению «целей качества воды».

⁷² 1. United Nations Framework Convention on Climate Change; 2. Vienna Convention; 3 Convention on Long-Range Trans-boundary Air Pollution; и др.

⁷³ International Joint Commission, Pollution of Lake Erie, Lake Ontario and the International Section of the St. Lawrence River (1970)

Эти стандарты качества воды стали основой для заключения в 1972 г. СКВО⁷⁴ и его обновления в 1978 г. В СКВО 1978 г. внесены поправки в 1983 г. и 1987 г.

В действительности, в докладах МСК и СКВО положения об абсолютном запрещении трансграничного загрязнения (ст. IV Д-1909) были заменены нормами об определенных стандартах качества вод (СКВ). И это было выгодно, так как МСК практически не могла настоять на полном прекращении трансграничного загрязнения водных ресурсов (ТЗВР), независимо от технической и экономической выполнимости этих решений. Принятие СКВ дало возможность Правительствам реализовать конкретные и осуществимые цели.

Установление СКВ заменяло практически неосуществимое общее обязательство «не загрязнять» конкретным обязательством. Подход, отраженный в СКВО, требует, чтобы Стороны пытались достичь некоторых СКВ. Согласно подходу, если Правительства не достигают согласованных СКВ, то они могут доказывать, что они имели честные намерения и пытались достичь этого, но их попытки были неудачны. Правительства США и Канады могли конкретизировать в СКВО взаимные обязательства, или уполномочить МСК или другую структуру решать эти вопросы. Но Правительства в этом не были заинтересованы. Как следствие, роль МСК была ограничена. Так, во время переговорного процесса по Д-1909, Канада предлагала, чтобы МСК обладала соответствующими («полицейскими») полномочиями для реализации положений статьи IV Договора, но США отказались от такого предложения. МСК были даны полномочия контроля, но не в полной мере. В отношении ТЗВР Великих Озер нормы разработаны достаточно хорошо, чего нельзя сказать о регионе вне Великих Озер.

Стороны должны заключить соглашение с большей детализацией, нежели нормы статьи IV Договора 1909 г., с определением СКВ. Нежелание Сторон иметь внешнюю структуру для контроля ТЗВР (так, МСК) не способствовало прогрессу в этом направлении. В то же время, требование статьи IV Д-1909 об абсолютном запрещении ТЗВР Правительства вряд ли примут. Так, ни одна из Сторон не реализовала положения статьи IV на национальном уровне (то есть – не приняла соответствующее национальное законодательство).

V. Заключение

Во время переговоров по Д-1909 представитель США изложил содержание статьи IV Госсекретарю как «возможно..., слишком сильно» («сложно»)). Прошедшие годы продемонстрировали, что это было действительно так – для Сторон выполнение статьи 4 Д-1909 оказалось непосильным.

Вместе с тем, это можно понять и как предзнаменование – в идеале ТЗВР следует избегать или смягчать его вредные последствия, и это, бесспорно, сыграло бы позитивную роль в разрешении ряда споров между Канадой и США по ТЗВР. Однако, подобно СДП-21, статья IV Д-1909 является больше камнем преткновения, чем краеугольным камнем.

Чтобы решить проблему ТЗВР, Правительствам США и Канады следует сделать намного больше, чем просто обсуждать проблему.

⁷⁴ Great Lakes Water Quality Agreement, 1978

8. Роберт Райт / Robert v. Wright⁷⁵

Договор по пограничным водам: общественное участие, ответственность и доступ к правосудию

Анализ эксперта Роберта Райта [8] состоит из 6 частей, включая Введение (I) и Заключение (VI), а также – Приложения А (проект Протокола К Д-1909).

Преамбула Договора (Д-1909) оговаривает его мандат. По мнению эксперта, в историческом контексте совместное (кооперативное) управление объемом и качеством ТВР должно выдержать серьезный экзамен в этом десятилетии. Большее общественное участие в реализации Д-1909 может стать расширением его мандата и дополнением к совместному подходу Сторон к управлению ТВР. Параллельно это способствовало бы гармонизации Д-1909 с современными международными соглашениями по ОС, например, - Североамериканским Соглашением между США, Канадой и Мексикой о сотрудничестве в сфере окружающей среды (НААЕС)⁷⁶, которое использует такой подход.

II. Статус-кво

А. Договор

Д-1909 не предусматривает непосредственно общественного участия.

Статья XII делает единственную прямую ссылку на общественное участие в вопросах Д-1909, согласно которой основным заинтересованным сторонам (ЗИС) предоставляется «удобная возможность» обращаться по любому вопросу к МСК, в пределах ее юрисдикции.

В. Общественное участие и МСК

То обстоятельство, что Совместная Комиссия действует беспристрастно и факт упоминания о необходимости создания Комиссией платформы для ЗИС, чтобы «быть услышанным» ею, указывает путь, каким образом общественность может быть вовлечена в действия МСК⁷⁷.

Так, МСК уполномочена (и обязана) разработать и развить публичную программу информирования общественности согласно Соглашению по качеству вод Великих Озер (СКВО)⁷⁸

III. Современный подход

Имеется насущная потребность в обеспечении современного подхода к большему общественному участию (ОУ), ответственности и доступу к правосудию, согласно документам МПОС .

⁷⁵ Судья по вопросам экологии (Онтарио)

⁷⁶ North American Agreement on Environmental Cooperation, U.S.-Can.-Mex., Sept. 14, 1993

⁷⁷ International Joint Commission // http://www.ijc.org/en/home-/main_accueil.htm

⁷⁸ Great Lakes Water Quality Agreement, U.S.-Can., Apr. 15, 1972

А. Обзор Потребности: СКВО

1. Специальное Сообщение МСК

Этот подход отражен в Орхусской конвенции⁷⁹, а в Специальном сообщении (СС) МСК, которое имеет прямое отношение к ОУ, отмечено (2006)⁸⁰:

- Участники высказались за усиление роли Комиссии в достижении обязательств по Соглашению через обучение относительно Соглашения и облегчения общественного доступа к обсуждению при подготовке обзоров по Соглашению.

МСК имеет прямые выгоды от ОУ, так как общественность весьма активна при обсуждении проблем и проявляет («неистово») заботу относительно Великих Озер. В то время, как за прошедшие годы мандат МСК в отношении участия общественности был ограничен вследствие невнимания Правительств к МСК, общественность настоятельно требует оценить прогресс в выполнении СКВО. МСК в своем СС идентифицировала некоторые из причин медленного выполнения политики и программ по СКВО:

1. Низкий темп осуществления политики и программ.
2. Проведение взаимных консультаций и контроль выполнения программ запаздывали по срокам против сроков, указанных в СКВО
3. Информация для общественности относительно состояния качества воды Великих Озер от Правительств США и Канады не была доступна в формате, который мог быть легко понят неспециалистами, поэтому не было и ясности в вопросах:

- Кто конкретно отвечает за предпринимаемые действия по защите и восстановлению экосистем бассейна Великих Озер;

- Каковы конкретные цели и сроки выполнения и достижения;

- Кто отвечает за прогресс в выполнении СКВО;

- Какие измеримые индикаторы будут использованы, чтобы оценить выполнение или невыполнение СКВО, и какие шаги будут предприняты в этом направлении?

Ответы на эти и ряд других вопросов дали бы ясную картину в отношении выполнения положений не только СКВО, но и других ТВР в регионе Великих Озер, а также роли общественности и МСК в этих процессах.

2. Заключительный Обзор Соглашения по Великим Озерам Ви-национальным Исполнительным комитетом

Заключительный Обзор СКВО (2007)⁸¹ является обобщением работы множества двусторонних (bi-национальных) компаний и должностных лиц.

⁷⁹ United Nations Economic Commission for Europe, Aarhus Convention (2002) //

<http://www.unece.org/env/pp/>

⁸⁰ International Joint Commission, Synthesis of public comment on the forthcoming review by the Federal Governments of Canada and the United States of the Great Lakes Water Quality Agreement: A Report to the Governments of the United States and Canada (2006) // <http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID1588.pdf>

⁸¹ GLWQA Review Report (2007)

К ним относятся сопредседатели различных рабочих групп (РГ), отражающих интересы ЗИС федерального, провинциального уровней, и вовлеченных в процесс рассмотрения проблем Великих Озер. В Заключительном Обзоре ЕС⁸² по СКВО (GLWQA) двусторонним (bi-национальным) Исполнительным Комитетом (2007) подчеркнута, в частности:

- *Принимая во внимание, что некоторые другие международные соглашения по ОС (НААЕС⁸³ и др.) предусматривают общественные консультации, некоторые рецензенты полагают, что СКВО и другие Соглашения не отражает тенденцию к более широким консультациям и доступу общественности к процессу принятия решений по проблемам ОС в пределах структур управления.*

- *ННО играют все возрастающую роль как защитники, советники правительственных органов по программам СКВО и как партнеры в решении проблем Великих Озер.*

- *Они позитивно воздействуют как негосударственный механизм контроля выполнения решений по вопросам качества вод Великих Озер.*

Предложено:

- *пересмотренный вариант СКВО должен содержать признание важности этих (перечисленных выше – авт.) групп в его Соглашения. Из рекомендаций МСК и РГ следует, что внедрение современных подходов к ОУ, включая доступ к правосудию, требует реформы СКВО.*

В. Современный подход – принципы Орхуса

ЕЭК ООН (UNECE)⁸⁴ приняла Орхусскую конвенцию⁸⁵, в которой отражены современные подходы к ОУ по проблемам ОС и которая призывает обеспечить ОУ на национальном и международном уровнях.

Согласно Конвенции, проблемы ОС наилучшим образом решаются с участием всех ЗИС, на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый индивидуум имеет право на доступ к информации по ОС, и это должно быть поддержано властями, включая информацию относительно опасных материалов и действий, возможность участвовать в процессах принятия решения. Государства обязаны поощрять ОУ и понимание, обеспечить гражданам возможность доступа на судебные и административные слушания по ОС.

Три столпа Конвенции Орхуса:

- а) обеспечение общественного доступа к информации по ОС,
- б) обеспечение ОУ в процессе принятия решений по ОС,
- в) обеспечение доступа к правосудию по ОС.

⁸² ЕС – Executive Committee

⁸³ North American Agreement on Environmental Cooperation, U.S.-Can.-MEX., Sept. 14, 1993

⁸⁴ 1. ЕЭК ООН – Европейская Экономическая Комиссия ООН для Европы; 2. UNECE – United Nations Economic Commission for Europe

⁸⁵ The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (was adopted on June 25, 1998 and entered into force on October 30, 2001) // <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>

Орхусскую Конвенцию подписали более 40 Сторон, в то время как Канада и Соединенные Штаты, являющиеся членами ЭКОСОС⁸⁶ ООН – основателя ЕЭК ООН, не подписали Конвенцию.

IV. Модель общественного процесса

Структура предложенного порядка подачи публичных (общественных) исков основана на порядке подачи исков, согласованном Канадой и США в рамках трехсторонней Комиссии по экологическому сотрудничеству – КЭС (СЕС)⁸⁷.

А. СЕС: процесс ходатайства

После вступления в силу НАФТА (NAFTA)⁸⁸ в 1994 г. в рамках Соглашения (Канада, Мексика и США) о сотрудничестве по экологическим вопросам (NAAEC)⁸⁹ была создана СЕС. СЕС – международная организация, ее цели:

- решение региональных проблем окружающей среды, помощь в предотвращении потенциальных торговых и экологических конфликтов, продвижение эффективных механизмов выполнения экологического права

Структура СЕС включает Совет министров по вопросам ОС государств-членов ((Канада, Мексика и США)), независимый Секретариат, Объединенный общественный консультативный комитет. Миссия СЕС заключается в облегчении сотрудничества и ОУ в целях сохранения, защиты и повышения качества ОС Северной Америки окружающей среды для выгоды существующих и будущих поколений, в контексте укрепления экономических, торговых и социальных связей между Канадой, Мексикой и США.

Далее эксперт, со ссылками на соответствующие статьи NAAEC, СЕС, подробно описывает процесс подачи ходатайства гражданами и решения международных споров по окружающей природной среде.

В частности, положения NAAEC позволяют каждому человеку, группе граждан или ННО любой из трех стран Соглашения подать иск в Секретариат, если проблема не решена в собственной стране.

В. СЕС: ходатайства и Соглашение

Рассмотрены два примера:

а) по «Озеру Дьяволов»⁹⁰, и

б) по «реке Санкт Клайр»⁹¹

⁸⁶ ЭКОСОС ООН – Экономический и Социальный Совет ООН

⁸⁷ СЕС – (Tri-national) Commission for Environmental Cooperation (Canada, Mexico and the United States) // Commission for Environmental Cooperation // www.cec.org/

⁸⁸ NAFTA (North American Free Trade Agreement) U.S.-Can.-Mex., Dec. 17, 1992 Соглашение о свободной торговле между Канадой, США и Мексикой, основывающееся на модели ЕС. Соглашение НАФТА вступило в силу 1 января 1994.- Североамериканская зона свободной торговли // http://ru.wikipedia.org/wiki/Североамериканская_зона_свободной_торговли

⁸⁹ North American Agreement on Environmental Cooperation, U.S.-Can.-Mex., Sept. 14, 1993

⁹⁰ Secretariat, CEC, A14/SEM/06-002/12/DET, Determination in accordance with Article 14(1) of the NAAEC (2006) // http://www.cec.org/files/pdf/sem/06-2-DET_en.pdf.

⁹¹ Secretariat, CEC, A14/SEM/07-004/05/DET, Determination in accordance with Article 14(1) of the NAAEC (2007) // http://www.cec.org/files/pdf/sem/07-4-DET_en.pdf

1. «Озеро Дьяволов». В 2006 г. гражданские группы по защите ОС в Канаде и США зарегистрировали ходатайство с СЕС относительно Озера Дьяволов, в отношении строительства штатом Северная Дакота отвода воды из Озера Дьяволов в реку Sheyenne, бассейн реки Красной Речной Бассейн, Озеро Виннипег и, в конечном счете, в Гудзонский Залив.

Правительство США решило, что проблема может быть решена заключением Соглашения с Канадой, без обращения в МСК. В первом ответе Секретариат подверг сомнению, что предмет ходатайства относится к статьям IV, IX и X Д-1909, в пределах значения NAAEC. Пересмотренное ходатайство⁹² зарегистрировано на основании, что статья IV NAAEC предписывает абсолютное запрещение трансграничного загрязнения.

Окончательное решение Секретариата – *пересмотренное ходатайство не соответствует критериям статьи 14 NAAEC* – и ... дело этим завершилось.

2. Река Санкт Клайр. В этом («современном» - по трактовке эксперта) ходатайстве (2007г.)⁹³ утверждалось, что Канада пропускает загрязненную воду, которая наносит вред здоровью и собственности в США.

Секретариат решил, что это ходатайство также не удовлетворяет критериям статьи 14 NAAEC (аналогично определению по делу «Озера Дьяволов»).

Общий вывод:

Секретариат по обоим делам вынес определения, которые противоречат его миссии. Дела не разрешены, и в рамках СЕС гражданский процесс рассмотрения ходатайства не доступен как инструмент для ОУ, ответственности, и доступа к правосудию относительно вопросов, согласно Соглашению.

С. Тяжба – нежизнеспособная альтернатива

Рассмотренные случаи демонстрируют, что никакая тяжба не является полезным инструментом для ОУ, в части привлечения к ответственности, согласно Соглашению. Международная тяжба – развивающаяся и очень сложная сфера права, некоторые преимущества инструмента общественного рассмотрения состоят в том, что это больше общий процесс, чем тяжба, менее дорогостоящий и без риска ответственности за судебные издержки.

Д. Избегать ловушек

Опыт с «СЕС процессами» показывает, что имеются некоторые ловушки (у СЕС), которые можно было бы избежать. Предлагается:

1. Уменьшить очевидное бремя для подающих ходатайства в ситуациях, когда установление фактов находится в компетенции правительства;
2. Установить сроки для вынесения решений Советом СЕС или инструктировать Секретариат относительно сроков подготовки отчета;

⁹² Friends of the Earth Canada ET AL., Submission to the CEC: Article 14 of the NAAEC 8 (2006) // http://www.cec.org/files/pdf/sem/06-2-RSUB_en.pdf.

⁹³ St. Clair Channelkeeper et al., A14/SEM-07-004/01/SUB, Submission to the CEC: Article 14 of the NAAEC (2007) // http://www.cec.org/files/pdf/sem/07-4-SUB_en.pdf

3. Совет должен воздержаться от (незаконного) обзора всем известного состояния, тем самым, избегая рассмотрения дел с (предполагаемыми) системными нарушениями экологического законодательства;
4. Секретариат должен готовить конкретные заключения и рекомендации по рассматриваемым вопросам вместо того, чтобы только обобщать известные факты («только подводить итоги»);
5. Воздерживаться от ограничения сроков, которые фактически требуются для установления фактов по конкретным обращениям;
6. Установить срок публикации фактического отчета; и...
7. Увеличить финансирование Секретариата.

V. Выполнение

Проект образца механизма решения спора по Соглашению, в части обеспечения ОУ, приведен в Приложении А к настоящей статье, которая не имеет прямой целью изменить Соглашение. Общественный процесс подачи ходатайства мог быть осуществлен в соответствии с Протоколом к Соглашению⁹⁴.

Согласно информации СЕС (сайт Соглашения NAAEC)⁹⁵, с 1994 до 2008 гг. имелись 68 подач ходатайств, которые содержали предложения по усилению ОУ, в соответствии с Соглашением, и относительно заверений «открыть шлюзы» для обеспечения гарантий процессу гражданских ходатайств.

VI. Заключение

Предложенный экспертом порядок подачи ходатайств общественного характера (Приложение А)⁹⁶ основан на положениях статей 14 и 15 NAAEC.

Принципиальное отличие предложенного и имеющегося (в СЕС) порядка:

- прежний порядок приводит в движение только познавательный процесс,
- предложенный экспертом порядок, корреспондирующий с соответствующими положениями Д-1909, имеет более широкий диапазон возможных выходов-результатов (познавательный, арбитражный и др.) в зависимости от статьи Д-1909, которая «активизировало» иск.

Нет сомнений, что если бы переговоры по Д-1909, первому международному Соглашению по ОС, проводились в настоящее время, то общественное участие, ответственность и доступ к правосудию были бы его основными принципами.

Обязательство содействовать ОУ и общественному процессу в целом усилило и модернизировало бы Д-1909, и «омолодило бы его на 100 лет», считает эксперт.

⁹⁴ John Jackson & Karen Kraft Sloan, A way forward: Strengthening decision-making and accountability under the Great Lakes Water Quality Agreement (2008) // <http://www.glu.org/sites/default/files/Governance%20GLU%20Jan08.pdf>

⁹⁵ СЕС // <http://www.cec.org/citizen/status/index.cfm?varlan=english>.

⁹⁶ В настоящем обзоре Приложение А к докладу Роберта Райта не приводится - *Авт.*

9. Роберт Абрамс / Robert H. Abrams⁹⁷

Договор по пограничным водам 1909 г. как модель водного управления под разными юрисдикциями

Анализ проф. Роберта Абрамса [9] состоит из 6 частей, включая Введение (I), и Приложения. Во Введении подчеркивается, что Д-1909 заслужил аплодисменты и можно с удовлетворением констатировать – благодаря этому Договору решено множество ключевых проблем Великих Озер.

Помимо установления местоположения международной границы, Д-1909 позволил снять спорные вопросы по взаимным навигационным правам, предоставлению доступа Канаде к водам, находящимся полностью в пределах Соединенных Штатов, наиболее ярким примером чего является озеро Мичиган и другие вопросы. Успешное (и гармоничное) разрешение споров по ТВР в рамках Д-1909 в течение столетия, предоставляет нам возможность использовать эти механизмы в условиях увеличения числа международных водных конфликтов межведомственного характера. В статье эти возможности рассматриваются в контексте трех современных водных споров между штатами США:

1. Относительно простой иск штата низовий (штат Южная Каролина), что города штата Северная Каролина используют слишком много воды из реки Catawba;
2. Обширный спор относительно водопользования и вододеления в бассейне системы рек Apalachicola-Chattahoochee-Flint;
3. Требование штата Миссисипи, что обслуживающая город Memphis (штат Теннесси) водная компания, и его расширение нарушает права Миссисипи и его граждан на подземные воды регионального бассейна Sparta Aquifer.

II. Краткая характеристика трех американских внутренних водных конфликтов, которые целесообразно рассмотреть в контексте Д-1909/МСК

А. Река Catawba: штаты Северная Каролина и Южная Каролина в США

В 2007 г. Южная Каролина подала иск в Верховный суд США в отношении действий штата Северная Каролина, расположенного выше по течению реки Catawba. Предмет иска: власти штата Северная Каролина утвердили прошлые межбассейновые водозаборы из реки Catawba, в последний раз – в 2007 г.

Далее в жалобе утверждается, что существующие и дополнительные водозаборы лишают Южную Каролину ее прав на долю воды из реки Catawba в размере 48 млн. галлонов в день. В то же время, Северная Каролина считает, что ее действия оправданы, и акцент Южной Каролины на стоке засушливые годы затеняет надлежащую оценку равноправия (не соответствует действительности).

⁹⁷ Профессор права, Университет Флориды

Так, штат Северная Каролина подчеркивает, что в абсолютном большинстве случаев, включая засушливые годы, Южная Каролина получает вполне достаточные объемы воды, и что современные дополнительные изъятия речного стока составляют менее 0.4 % среднегодового стока реки Catawba.

Другим доводом Северной Каролины является тезис, что чрезвычайно низкий речной сток, что есть причина иска, будет исключен, когда FERC⁹⁸ (Федеральное Агентство США по регулированию энергии) пересмотрит лицензии одиннадцати плотин компании «Duke Energy» на реке Catawba.

Вопрос сейчас находится в стадии рассмотрения.

Компания «Duke Energy» должна представить План действий, который будет гарантировать определенный минимальный сток ниже Озера Wylie, который расположен на границе двух штатов. Объем этого стока значительно увеличит поступление вод в Южную Каролину.

В. Бассейн Apalachicola-Chattahoochee-Flint (ACF): Джорджия, Алабама, Флорида

Этот спор претендует на место выдающегося в водной летописи восточных штатов США наряду с водозабором Чикаго и распределением вод реки Делавэр между штатами. Интересующиеся читатели могут ознакомиться с некоторыми из многочисленных источников, посвященных этому водному конфликту⁹⁹.

Имело место три отдельных федеральных судебных процесса, однако, спор остается нерешенным. История споров по бассейну ACF длинна; так, один из них длится более 20 лет. Самый видимый аспект спора – это потребность Атланты (столица Джорджии) получать необходимые объемы воды в периоды засухи. Исчерпание водных запасов бассейна обуславливает сокращение стока в низовьях, в результате чего в штате Алабама несут ущерб индустриальные, навигационные и другие компании, а также – наносится вред экологии и водным организмам (выживаемости осетров и др. видов), туризму, экологии и т.д.

⁹⁸ FERC - The Federal Energy Regulatory Commission, United States Federal Agency

⁹⁹ 1. Robert Abrams, Water Federalism and the Army Corps of Engineers Role in Eastern States Water Allocation, 31 U. Ark. Little Rock L. Rev 395 (2009) 2. Jessica A. Bielecki, Managing Resources with Interstate Compacts: A Perspective from The Great Lakes, 14 Buff. env't. L.J. 173 (2007); 3. Natasha Meruelo, Considering a Cooperative Water Management Approach in Resolving the Apalachicola-Chattahoochee-Flint Basin Water Wars, 18 Fordham Env't. l. REV. 335 (2007); 4. Robert P. Fowler, Jeffrey H. Wood & Thomas L. Casey, III, Maintaining The Navigability of America's Inland Waterways, Nat. Resources & Env't. 16 (Fall 2006); 5. Amall Golden Gregory, LLP, Eleventh Circuit Allows Settlement on Lake Lanier Between Corps Atlanta Area Governments, GA. Env't. L. Letter (2005); 6. Drew Melville, Whiskey is for Drinking: Recent Water Law Developments in Florida, 20 J. Land use & env't. L. 489 (2005); 7. J.B. Ruhl, Water Wars, Eastern Style: Divvying Up the Apalachicola-Chattahoochee-Flint River Basin, 131 J. Contemp. water res. & educ. 47 (2005); 8. Josh Clemons, Interstate Water Disputes: A Road Map for the States, 12 S.E. env't. L.J. 115 (2004); Douglas L. Grant, Interstate Allocation of Rivers Before the United States Supreme Court: The Apalachicola-Chattahoochee-Flint River System, 21 GA. ST. U. L. rev. 401 (2004); 9. J.B. Ruhl, Equitable Apportionment of Ecosystem Services: New Water Law for a New Water Age, 19 J. Land Use & Env't. L. 47 (2003); 10. C. Hansell Watt, IV, Comment, Who Gets the Hooch?: Georgia, Florida, and Alabama Battle for Water from the Apalachicola-Chattahoochee-Flint River Basin, 55 Mercer L. Rev. 1453 (2003); 11. Robert Abrams, Interstate Water Allocation: A Contemporary Primer for Eastern States, 25 U. Ark. Little Rock L. Rev. 155 (2002); 12. Dustin S. Stephenson, The Tri-State Compact: Falling Waters and Fading Opportunities, 16 J. Land use & env't. L. 83 (2000); 13. C. Grady Moore, Water Wars: Interstate Water Allocation in the Southeast, 14 Nat. resources & env't. 5 (1999) ...

С. Бассейн Sparta Aquifer: штаты Миссисипи и Теннесси (как и 6 других штатов)

В судебном иске штата Миссисипи утверждается, что:

- город Мемфис (штат Теннесси) незаконно получает на свои индустриальные и иные нужды воду высокого качества из бассейна подземных вод Sparta Aquifer¹⁰⁰, так как он расположен исключительно в пределах штата Миссисипи и принадлежит ему. Мемфис является крупнейшим субъектом-водопользователем, откачивающий воды Sparta Aquifer. Штат Миссисипи требует запретить незаконное присвоение воды.

III. Начальное соглашение сторон водного спора

Заключение межведомственного соглашения субъектами водного спора означало некоторую потерю ими суверенитета.

Это может показаться странным, но отречение от части своего суверенитета в отношениях между штатами является намного большей проблемой, чем в международных отношениях: нации идут на уступки, но это очень тяжело для нескольких американских штатов, чтобы поступить таким образом.

А. Нации, действующие как Нации, штаты США, действующие как...

Экспертом положение США и Канады в отношении управления ТВР метко охарактеризовано как перманентное «взаимно уверенное расстройство», если две нации не договорятся о совместной системе УВР. Только этой причины было достаточно, чтобы заключить Д-1909. Кроме того, имелись и другие аспекты межгосударственных отношений (экономические, экологические и др.), что обусловило выбор в пользу развития сотрудничества.

В то же время, факторы, которые обеспечили успех американо-канадских переговоров 100 лет назад, отсутствуют во внутри-американском контексте – в отношениях между штатами, которые вовлечены в водные споры между ними.

В случае бассейна Apalachicola-Chattahoochee-Flint (ACF), штаты Джорджия, Алабама, Флорида намеревались заключить соответствующие соглашения, однако все попытки были неудачны. Отказ от части своего суверенитета каждый из американских штатов считал неприемлемым, что превратило переговорный процесс в безнадежно трудное дело, и компромиссы не были найдены.

В. Проблема физических и юридических преимуществ

Перспективы использования подходов Д-109 к проблемам реки Catawba, бассейнов ACF, или Sparta Aquifer не обнадеживают, так как в каждом случае, по крайней мере, одна сторона полагает, что соглашение, вероятно, будет менее благоприятным для нее, чем в случае обращения к федеральному судебному разбирательству с предъявлением иска к противной стороне спора.

¹⁰⁰ Части бассейна подземных вод Sparta Aquifer расположены в штатах Арканзас, Теннесси, Луизиана, Миссисипи, Миссури, Кентукки, Техас и Алабама, но основные области бассейна находятся в пределах первых четырех штатов // 1. The Sparta Aquifer: A Sustainable Water Resource, U.S. Geological Survey – <http://pubs.usgs.gov/fs/fs-111-02>; 2. Mississippi Embayment Aquifer System // http://www.spartaaquifer.com/docs/miss_embayment.pdf.

Модель Д-1909 предполагает систему совместного управления разделенными водами, при котором нельзя получить одностороннее преимущество, так как это невозможно и чисто физически – решения принимаются голосованием Специально уполномоченных Сторон Д-1909, которые представлены в МСК на паритетной основе. То есть, действия, которые могут повлечь неблагоприятные последствия, блокируются механизмом голосования. В этом случае, при отсутствии согласия относительно предмета спора, не имеется системы нормативно-правовых, которые обеспечивают юридическое преимущество одной Стороны в ущерб другой. И это есть несомненное преимущество Д-1909 (решений МСК перед федеральными судебными решениями).

Так, в 1903 г., США предложили отвести воду из реки Санкт Мэри в реку Молочную в (США, штат МОНТАНА), которые несли воды в провинцию Альберта (Канада), на что последовали возражения Канады. Но США продолжили приготовления к реализации своих намерений, в ответ на это канадское Правительство объявило о принятии подобных контрмер в отношении рек, верховья которых находятся в Канаде.

Аналогично, американский внутренний конфликт лучше всего иллюстрируется на примере более выгодной топографии – физического преимущества – в случае спора по реке Catawba. Так, Северная Каролина расположена вверх по течению и имеет возможность забирать воду прежде, чем она достигнет Южной Каролины. Непонятно, почему Северная Каролина не соглашается на вододелиние и совместное управление, основанное на принципах Д-1909.

Аналогичная картина складывается по водному конфликту в бассейне АСФ.

Так, штат Джорджия расположена выше по бассейну со всеми вытекающими из своего физического положения выгодами, и исходит из (отклоненной) доктрины Хармона. Штаты Алабама и Флорида (средняя часть) имеют различные цели в отношении использования вод бассейна. Штат Алабама больше заинтересован в сохранении речного стока в средней части бассейна для охлаждения теплоэлектростанций (ТЭЦ), использования вод в целях навигации, водного туризма, в то время как для Флориды важно сохранение естественного гидрографа стока реки. Острые споры возникли в засуху 2007 г., с передачей соответствующих исков в судебные органы.

В конфликт были вовлечены судоходные и гидроэнергетические компании, коммунальные службы, предприятия рыбного хозяйства, ирригационные и другие водопользователи, проводились переговоры между губернаторами трех штатов для достижения согласия. Характерно, что после ряда переносов сроков для рассмотрения спора, Председатель Комиссии, ответственный за ведение трехсторонних переговоров, заявил:

- «губернатор Штата Алабама информировал все стороны, что он не будет продолжать переговоры и готов подать иск в федеральный суд в отношении...»¹⁰¹.

¹⁰¹ Atlanta Regional Commission Minutes (Feb. 27, 2008) // [www.atlantaregional.com/documents/dr_arc_board_notes_02_27_08\(1\).pdf](http://www.atlantaregional.com/documents/dr_arc_board_notes_02_27_08(1).pdf)

Таким образом, случаи с рекой Catawba и бассейном ACF представляют проблему фактических «преимуществ» Сторон (или считающих себя имеющими определенные «преимущества»), которые согласны на мирное урегулирование водного спора в гораздо меньшей степени, чем основанный на равенстве Сторон подход, отраженный в Д-1909.

В случае с бассейном подземных вод Sparta Aquifer проблема «преимуществ» Сторон не видна столь явно, как в рассмотренных выше двух случаях, будь то юридическое или физическое «преимущество» (географическое положение).

В физическом плане, границы бассейнов подземных вод (БПВ) не столь явны, как в случае с поверхностными водами. С другой стороны, в этом случае трудно выявить «верховья и низовья» БПВ, вследствие сложных процессов образования и движения подземных вод. Но не обязательно быть гидрогеологом, чтобы понять влияние откачек на естественный режим и объем подземных вод.

Для развития водного законодательства США характерно, что до откачки или выхода на поверхность суши подземные воды считались «непознаваемыми и неузнаваемыми», и тот, кто вывел их на поверхность, считался их владельцем («доктрина абсолютной собственности»). Этот специфический аспект БПВ имеет прямое отношение к конфликту по Sparta Aquifer.

В целом основные риски связаны со злоупотреблением откачками для орошения, которые угрожают лишением населения лучшего источника питьевых вод (штаты Миссисипи, Арканзас). Имеет место конкуренция между ирригацией Миссисипи и муниципальным водоснабжением города Мемфис в Sparta Aquifer.

Но в тяжбе не упоминается об ирригационных аспектах спора, что говорит в основном о невысокой напряженности конфликтов между ирригацией и питьевым водоснабжением. Проблема появляется в периоды засухи, которая обостряет конкуренцию за воду между штатами, использующими подземные воды Sparta Aquifer. Выходом из положения является достижение согласия между штатами и о пропорциональном делении вод этого БПВ.

В настоящее время не имеется «категорических» прецедентов по разделению вод Sparta Aquifer между штатами, но есть несколько признаков, что воды будут разделены согласно принципу равноправного пропорционального распределения, который используется в отношении поверхностных вод.

Ожидаются судебные слушания по спору Мемфис - Миссисипи.

Возможно, Верховный Суд Соединенных Штатов рассмотрит спор по аналогии со спором по реке Vermejo между штатами Колорадо и Нью-Мексико, когда Верховный Суд констатировал:

- «бремя доказательства, что водозабор причинит реальный или существенный ущерб штату, ложится на этот штат»

В случае с Vermejo Верховный Суд США решил, что штат Нью-Мексико смог убедить Суд в своей правоте, а именно, что штат Колорадо виноват. Иск же штата Миссисипи не содержал положения об ущербе.

И именно в силу данного обстоятельства, если нет других фактов, штат Теннесси имеет явное (одностороннее) преимущество согласно принципу (доктрине) равноправного пропорционального распределения (РПР).

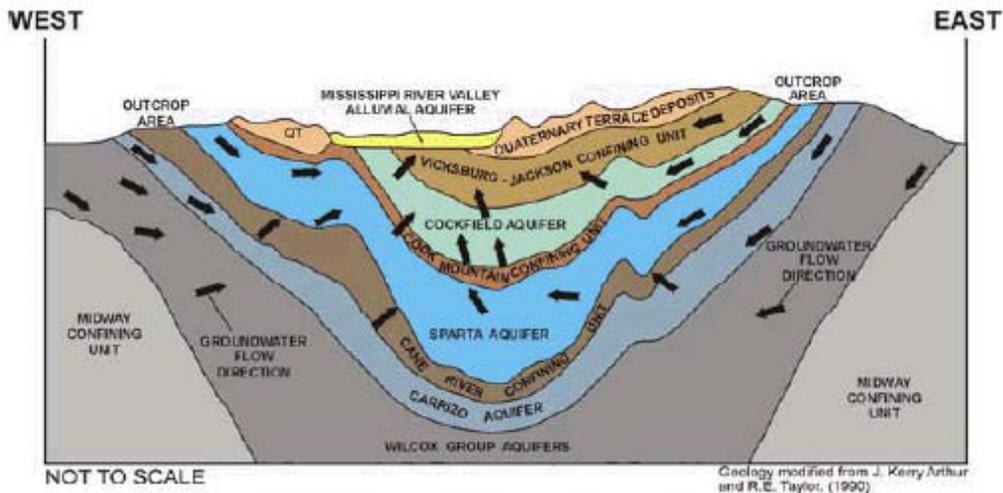


Рис. 1. Схематическая карта Sparta Aquifer

IV. Картина так холодна и бесперспективна, что даже упрямый штат мог бы пойти на компромисс

В этой части своего анализа эксперт разбирает ситуацию с позиций теории права и теории игр одновременно и на примере водного конфликта по реке Арканзас между штатом Канзас и Колорадо. В частности, по спору относительно Sparta Aquifer эксперт предполагает, что тяжба сведется к решению проблемы, аналогичной в дилемме заключенного¹⁰², в которой все Стороны теряют, и в которой любые победы будут «пирровыми».

Основные положения этой части статьи:

1. Конфликт между штатами Канзас и Колорадо по реке Арканзас демонстрирует доктрину РПР. Рассмотрение случая правомерно, он и Д-1909 имеют «родственный» дух и возраст. Иск был внесен в Верховный Суд США 20 мая 1901 г., первое рассмотрение было начато в 1907 г.
2. На суде была выдвинута замечательная концепция в отношении «равного и взаимного суверенитета» штатов:

- «Равенство прав – кардинальное правило в отношениях между штатами».

¹⁰² *Справка:* Дилемма заключенного (ДЗ)- в теории игр некооперативная игра, в которой игроки стремятся получить выгоду, сотрудничая друг с другом или предавая. Предполагается, что игрок ("заключенный") максимизирует свой выигрыш, не заботясь о выгоде других. В ДЗ предательство строго доминирует над сотрудничеством, единственное возможное равновесие – обоюдное предательство. Поскольку предать выгоднее, чем сотрудничать, все рациональные игроки выберут предательство. Ведя себя по отдельности рационально, вместе участники приходят к нерациональному решению: если оба предадут, они получают в сумме меньший выигрыш, чем если бы они сотрудничали. В этом заключается дилемма. // Дилемма заключенного // http://ru.wikipedia.org/wiki/Дилемма_заклученного.

3. На первом заседании Верховный Суд США предполагал, что штат Канзас не убедил Суд в ущербе, причиненном ему водозаборам в штате Колорадо в верховьях реки.
4. Суд отклонил иск штата Канзас, без ущемления права истца на подачу новых исков в отношении истощения вод реки Арканзас штатом Колорадо, вследствие которого наносится существенный вред интересам штата Канзас, вплоть до нарушения принципа равноправного пропорционального распределения выгод между двумя штатами, извлекаемых посредством использования стока реки.
5. Спор был рассмотрен также в 1944 г., когда штат Канзас внес снова иск по злоупотреблениям выше по течению в штате Колорадо. Суд опять отказал Канзасу в удовлетворении его иска. Суд рекомендовал Сторонам спора заключить договор между ними, в частности (из решения Суда – Авт.):

- ...в то время как мы имеем юрисдикцию для рассмотрения таких споров, они отражают интересы псевдо-суверенных штатов и представляют сложные и тонкие специфические вопросы, и скорее требуют опытного администрирования, чем наложения твердого и скорого судебного решения.

- Соответственно, такие споры могут быть решены переговорами и заключением соглашения, согласно Федеральной Конституции.

- ...Возможно, такое соглашение должно урегулировать спорные вопросы, чем обращение к нашей судебной власти.

6. Штаты последовали рекомендации Суда и заключили двусторонний Договор¹⁰³, однако в 1995 г. штат Канзас опять обратился в Верховный Суд США с жалобой, что откачка подземных вод в штате Колорадо нарушает права штата Канзас по Договору.

«Почти нелепо юридическому «слуху» - подчеркивает эксперт, – что важная часть решения Верховного Суда читается следующим образом:

- Поскольку метод Спронка для определения годного к использованию употреблению речного стока [остающийся после истощения вследствие откачек насосами] был менее совместим с гидрологической моделью штата Канзас, чем другие предложенные методы, мы заключаем, что Специальный Мастер¹⁰⁴ должным образом отклонил метод Спронка в пользу подхода Дурбина с коэффициентами Ларсена

7. Верховный Суд США установил, что штат Канзас убедил Суд в незаконном истощении вод, достигающих штата Канзас, и переадресовал дело назад Специальному Мастеру (СМ). Дело возвращено в Суд в 2001 г., определения СМ были поддержаны.

¹⁰³ Arkansas River Compact (1949).

¹⁰⁴ *Справка:* Специальный Мастер (СМ) – офицер суда, который выполняет псевдо-судебные полномочия для реализации решения суда. СМ нанимаются при рассмотрении сложных гражданских дел. СМ назначается судьей, с согласия сторон спора – 1. Special+Master // <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Special+Master>; 2. Special_master // http://wikipedia.org/wiki/special_master

8. Казалось, дело идет к концу (штат Колорадо до этого уже оплатил более \$ 34 млн. издержек), но спор неожиданно оказался связанным с затратами на экспертов и других лиц, участвовавших в слушаниях СМ.
9. Далее спор перешел в орбиту юридической эквилибристики. СМ, а также стороны приводили свои доводы, в ход пошли расчеты стоимости услуг экспертов, их участия в процессе др.
10. Так, штат Канзас предъявил счета о своих затратах на обслуживание экспертов в размере \$ 9,2 млн. Затраты на экспертов со стороны штата Колорадо сюда не входят. В эти платы не входят также другие расходы за два десятилетия «водной войны», стоимость которой превысила стоимость (ценность) воды, за которую боролись.

Тяжба по реке Арканзас и ее три рассмотрения в Верховном Суде США являются хорошим предостережением и уроком, **и позволяет сделать вывод:**

- Переговоры и заключение договора о совместном управлении, который гарантирует взаимное уважение и предполагает более предсказуемый результат, намного предпочтительней иллюзорных попыток надеяться на «выигрышный» процесс в судах, который долговременен и неокончателен.

V. Элементы Д-1909, которые могут быть предложены для разрешения водных конфликтов на перспективу

Далее профессор Роберт Абрамс обращается к механизмам Д-1909 и МСК по разрешению водных конфликтов, рассмотренных и другими участниками Симпозиума, но с акцентом на возможность их применения в отношении водных споров между американскими штатами. Основные положения его анализа, не совпадающие с выводами других экспертов:

1. Некоторые элементы УВР, применимые к штатам:

- Равные права каждому (суверенному) участнику;
- Отдельные сообщения готовятся для правительств в целях решения проблемы;
- Решающая юрисдикция по навигации: на основе принципа равного доступа;
- Решающая юрисдикция по водозаборам и вододелению: согласно приоритетам;
- Консультативная юрисдикция: исследования и отчеты.

2. Объективность и прозрачность в изучении и обсуждении проблем

3. Широкое информирование и участие общественности при принятии потенциально непопулярных решений.

4. Равенство – фундаментальный принцип Д-1909, – который проблематично внедрить в отношениях между штатами, но это позволило бы избежать серьезных водных конфликтов во многих случаях.

5. Ясные принципы принятия решений являются другим преимуществом Д-1909. Этот элемент, по мнению эксперта, следует внедрить в «принудительном порядке», так как, после установления согласованных приоритетов, это – несложное дело.

6. Следует пересмотреть приоритеты Д-1909, так как они не есть догма. Подходы на основе учета потребностей экосистем, бассейновый подход, участие общественности – в их ряду.
7. Д-1909 не упоминают роль воды в поддержке естественных природных систем, что является главным упущением Договора.
8. Механическое следование приоритетам Д-1909 не отвечает требованиям времени, да и понимание роли воды сильно изменилось

VI. Заключение: текущие успехи и проверка теории

В Заключении проф. Роберт Абрамс приводит два наглядных примера по управлению совместно разделяемыми (трансграничными) водами:

1. Управление водными ресурсами в бассейне реки Дэлавер (Delaware), в котором действует Комиссия бассейна реки Дэлавер, которая наделена широкими полномочиям по принятию решений. Как следствие управление водами речного бассейна относительно устойчивое.
2. Управление водными ресурсами в системе Великих Озер - реки Святого Лаврентия, в рамках ратифицированного Договора¹⁰⁵, которым успешно реализуется широкое кооперативное управление бассейном, включая контроль исполнения принятых решений.

Эксперт задается вопросом:

- могли ли бы быть применены такие системы управления к бассейнам реки Catawba, ACF или Sparta Aquifer?

Ответ в целом дан выше:

- нужен поиск взаимоприемлемых решений, как это было сделано двумя нациями 100 лет назад – посредством заключения Д-1909 и создания МСК.

По мнению эксперта, в подходах Д-1909/МСК к воде как общему ресурсу, с корректировкой на современные реалии, кроется ответ на многие вопросы совместного управления водой между штатами США.

¹⁰⁵ Great Lakes-St. Lawrence River Basin Water Resources Compact (2008).

10. Дэн Тарлок / A. Dan Tarlock¹⁰⁶

Международная Совместная Комиссия и использование Великих Озер: косвенное распространение действия Договора 1909 г.

Статья проф. Дэна Тарлока [10] состоит из четырех частей, включая Введение и Заключение. Во Введении отмечается, что Д-1909 является отличной моделью международного водного сотрудничества и обеспечивает постоянный механизм для разрешения пограничных (трансграничных) споров, а именно – МСК.

Как весьма интересный аспект отмечается способность режима Договора развиваться через государственную практику разрешения споров, которая не входила первоначально в функцию МСК.

Д-1909 часто критиковался Правительствами и НПО, особенно в Канаде.

В 2001-2005 гг. 8 федеральных земель, разделяющих бассейн Великих Озер, заключили международный Договор «Великие Озера – бассейн реки Святого Лаврентия»¹⁰⁷, согласно которому эти земли приняли соответствующее федеральное законодательство и к 2008 г. получили одобрение Конгресса (далее – Договор 2008 г.). Договор 2008 г. является реакцией на ряд предложенных проектов по изъятию воды из Великих Озер для нужд засушливых регионов США или других районов с водным дефицитом. Аналогичное федеральное законодательство в отношении ограничения дополнительного изъятия вод из Великих Озер было принято и в Канаде (2002 г.)¹⁰⁸.

В то же время, власти штатов прекрасно понимают, что в США Конгресс имеет большую («пленарную») власть в отношении вод Великих Озер. Этот фактор вызывает у них беспокойство, как и у властей канадских провинций, имеющих интересы в использовании вод Великих Озер.

Двусторонние отношения обостряют канадские «зеленые», утверждая, что никаких «лишних» вод или чрезмерных ее использований в Канаде нет, в отличие от расточительного использования водных ресурсов в США.

Эксперт отмечает парадокс, имеющий место в связи с наличием фактически режима международного управления использованием вод Великих Озер, и заключением Договора по Великим Озерам вне этого режима. И что можно было ожидать решение этих вопросов в рамках Д-1909 и МСК. Комиссия провела бы соответствующее исследование и рекомендовала или поправки и изменения к Д-1909 или релевантному федеральному законодательству в Канаде и США.

¹⁰⁶ Профессор права, консультант Международной Совместной Комиссии в 1999-2000 гг.

¹⁰⁷ Great Lakes-St. Lawrence River Basin Water Resources Compact // http://www.cglg.org/projects/water/docs/12-13-05/Great_Lakes-St_Lawrence_River_-Basin_Water_Resources_Compact.pdf

¹⁰⁸ International Boundary Waters Treaty Act, R.S., Ch. I-20 (2002)

В отношении примера спора Trail Smelter Arbitration, рассмотренного и проф. Noah D. Hall, проф. Дэн Тарлок отмечает, что спор сразу был отнесен к компетенции МСК, но США отклонили вознаграждение (компенсацию), и спор был решен специальным Арбитражным Судом (трибуналом).

Проф. Дэн Тарлок подчеркивает, что в ряде случаев имеет место адресация проблемы к национальному уровню. Так некоторые проблемы управления загрязнением вод Великих Озер государства бассейна адресовали властям Онтарио и Квебека (США), которые заключили Соглашение с элементами международного права, включая международно-правовую ответственность.

Но..., согласно конституционному праву, федеральное правительство (власти штатов и провинций) не может проводить международную политику.

Отношения между федеральным правительством и Канадскими провинциями сложны, так как Канада ранее долго была частью Британской Империи. В частности, Канада не имела права вступить в любые Соглашения, если Великобритания не делегировала ей это право.

Вместе с тем, положения международных договоров и соглашений в Канаде не являются частью внутреннего (национального) законодательства и не обязательны для канадских провинций, в отличие от США. Дипломатическая практика в Канаде такова, что власти провинции должны участвовать в переговорах непосредственно, чтобы заключаемые соглашения имели силу на территории провинции и положения его выполнялись. В то же время, канадские провинции и американские штаты имеют длинную историю автономного заключения двусторонних и многосторонних соглашений между собой.

В этом контексте Договор 2008 г. является интересным примером в МП. Договор 2008 г. близок к bi-национальному Соглашению, потому что провинции Онтарио и Квебек приняли параллельное законодательство для выполнения Договора 2008 г. Договор не противоречит Конституции Канады, так как компетенция провинциальных властей включает и ведение переговоров с другими государствами и их органами. Канада имеет сильную федеральную систему, в которой провинции наделены исключительными правами, особенно на природные ресурсы. Так, провинции Канады могут отказаться выполнять положения международного соглашения¹⁰⁹, подписанного федеральным правительством, если соглашение имеет дело с водным перераспределением, включая его изъятие на нужды окружающей природной среды.

Второй интересный аспект Договора 2008 г. заключается в том, что он принимает несколько оспариваемых ключевых принципов МПОС (например – предосторожности, признания Великих Озер общим достоянием человечества).

Третьим интересным аспектом Договора 2008 г., по мнению проф. Дэна Тарлока, является «нулевая» заинтересованность Федерального Правительства США в Договоре 2008 г., что было заметно в отсутствии его представителя на переговорном процессе. В противовес этому, МСК играла важную роль в процессе переговоров по Договору.

¹⁰⁹ Исключая соглашения, заключенные в период, когда Канада была доминионом Великобритании.

В этом контексте, проф. Дэн Тарлок отмечает 2 момента.

Во-первых, МСК приняла участие в решении ряда юридических вопросов, препятствовавших переговорному процессу.

Во-вторых, МСК помогла, на конкретных примерах, обосновать, в частности, никчемность заявлений об экономической невыгодности и ненужности сохранения вод Великих Озер, и что существующее конвенциональное межгосударственное разделение вод будет препятствием переговорам.

В части II (Барьеры на переговорах по соглашению) проф. Дэн Тарлок анализирует некоторые сложности переговорного процесса по Договору 2008 г., которые разделены им на 2 группы:

а) обычные, и

б) юридические и специальные (научно-технические).

К первой группе отнесены препятствия, которые, как правило, не мешают процессу межгосударственного водного сотрудничества в целом. К плюсам процесса отнесено преобладание природоохранных аспектов; так как легче договориться по вопросам, не связанным с изъятием и распределением воды.

Начиная с 1920 гг., деление трансграничных вод между государствами на основе международных соглашений признано лучшим способом, но достижение консенсуса, как правило, всегда сложно. При этом все государства должны быть убеждены, что режим распределения превосходит «статус-кво» или что, по крайней мере, некоторые из них не могут поддерживать «статус-кво» в отношении общего объема вод по причине предложенных использований воды другими прибрежными государствами.

Так, в 1922 семь штатов бассейна реки Колорадо распределили водные ресурсы реки Колорадо между штатами верхней и нижней части речного бассейна, чтобы защитить свои интересы и права на лимиты водозаборов, согласно доктрине предшествующего пользования и принимая во внимание быстро развивающуюся Южную Калифорнию, которая будет нуждаться в дополнительных объемах водных ресурсов реки в перспективе.

Таким образом, возникла ситуация, которая требовала переговоров.

В случае с Великими Озерами ситуация была иной. Поскольку серьезные изменения в использовании стока являлись гипотетическими, проблемы деления ограниченного ресурса между конкурирующими интересами не существовало. В этом контексте, ценность Договора 2008 г. была, прежде всего, символической. И каждая Сторона имела возможность извлечь, скорее, политические выгоды, а также – заблокировать позиции «других» (находящихся «вне бассейна Великих Озер»). В то же время, вместо обычных проблем, субъекты Договора 2008г. имели три, в определенной степени, уникальных барьера: один политический и научный (А), и две юридических (Б, В):

А) Первая проблема состояла в том, что Договор 2008г. в геополитическом, конституционном и специальном (гидрологическом) отношении считался несправедливым, неэффективным, иррациональным и ненужным.

Цель участников Договора – штатов США и провинций Канады – состояла в резервировании 20 % от всемирных запасов пресной воды почти исключительно для природоохранных целей, потому что водные ресурсы Великих Озер составляют 95 % поверхностных пресноводных ресурсов США.

Политическое и научное оправдание этих подходов было слабым;

Б). Вторая проблема заключается в положениях правовой теории, что никакая страна не может копить свои ресурсы в ущерб другим государствам, а также – резервирование ресурса вступало в противоречие с торговым правом, в части – экспортом природных ресурсов (**В**).

В части III («Вход» В МСК) рассматривается вопрос об отнесении данных проблем к компетенции МСК. МСК могла повлиять позитивно на переговорный процесс, провести исследования и организовать общественные слушания, и частично эта деятельность была осуществлена.

В 1999 г., США и Канады согласились с рекомендацией МСК относительно защиты вод Великих Озер. Заключительное Сообщение МСК (2000 г.) к Правительствам Канады и США помогло преодолеть названные выше три (А, Б, В) препятствия к заключению Договора 2008 г., особенно первое и третье.

Отмечается, что Сообщение было своевременным, положительную роль сыграла помощь администрации Б.Клинтон в обсуждении политики относительно будущего Великих Озер в контексте проблем ОС, а также твердые намерения специальных уполномоченных США и Канады к сохранению Озер, которые, к тому же, были профессионалами в технических и политических вопросах.

В обоснование резервирования 20 % всемирных запасов пресных вод, в Сообщении МСК были отражены результаты изучения специальных (технических) параметров гидрологии Великих Озер в комплексе с некоторыми принципами международного права окружающей среды (МПОС), в первую очередь – принципа предосторожности, а также экономические показатели. В частности, пришлось научно обосновывать такое понятие, как «хрупкий не возобновляемый ресурс». При этом основной идеей являлось право государства на ограничение действий, которые могут иметь риск для будущего, хотя доступная наука относительно вероятности наступления и величины риска не дает уверенного (несомненного) и окончательного ответа.

США выступили против принципа предосторожности, ссылаясь на Европейский импорт с опасным потенциалом и внутренне экологическое законодательство.

Контраргументом было подтверждение и применение ВТО этого принципа.

Применение принципа предосторожности в Договоре 2008 г. спорно и может быть объектом критики, однако он может быть защищен доводом, что альтернативные издержки предосторожности низки. Так, со ссылкой на известного в мире эксперта в сфере МПОС¹¹⁰, проф. Дэн Тарлок приводит весьма сильный аргумент, что «вода отличается от других ресурсов.

¹¹⁰ Edith Brown Weiss, Water transfers and international trade law, in Fresh water and international economic law 61, 83 (2005)

Этот довод заключается в том, что вода - уникальный ресурс, и было бы благоразумно принять подход «упреждающее предостережение». Упреждающее предостережение означает, что перед лицом неуверенности относительно будущего, государство должно быть способным осуществить ее полный суверенитет, чтобы поддержать его ресурсы пресной воды без того, чтобы иметь необходимость убеждать торговое сообщество в законности его действий

В Заключении (IV...Самое время) статьи проф. Дэн Тарлок подчеркивает необходимость сосредоточения сил на «выравнивании» позиций Сторон переговоров для достижения успешного результата и важность, в этих целях, «видеть глаза» друг друга. Так, секретари секций МСК всегда работали вместе по видению на перспективу и были готовы идти на политический риск, имели ясную и устойчивую позицию по спорной проблеме, и шесть специальных уполномоченных МСК работали в таком же режиме.

МСК не несла ответственность за успех переговоров, но лица, ведущие переговоры, понимали, что угрозы, исходящие из торгового права, следует принимать всерьез. Соответствующее Сообщение совместной Комиссии обеспечило научное обоснование и «интернационализировало» Договор 2008г.

В то же время, по мнению проф. Дэна Тарлока, вклады МСК придали законность «несколько сомнительному предприятию». В результате была получена модель правовой защиты водной экосистемы. Косвенная роль МСК в этом процессе заключалась в расширенном понимании мандата Д-1909. исходя из его духа, не опираясь на узкое толкование инструментов Договора.

По мнению проф. Дэна Тарлока, хотя 100-летие Д-1909 празднуется в другое время, но время заключения Договора «вместе с нами».

Первое десятилетие XX века столетия отмечено рождением нового модернизма в различных сферах – от культурной до политической сферы. Канада и США прожили («экспериментировали») это десятилетие по-разному, но Д-1909 ценен тем, что он отражает центральный опыт двусторонних водных отношений.

11. Ицхак Корнфелд / Itzhak E. Kornfeld¹¹¹

Полицентризм и Международная Совместная Комиссия

Исследование [11] состоит из 4 частей, включая Введение и Заключение.

Во Введении (I) дается общая информация о Д-1909, об учреждении и о статусе МСК, ее составе, цели и основных задачах. Подчеркивается помощь, которую МСК оказывает Правительствам Соединенных Штатов и Канады по широкому спектру двусторонних отношений. По оценке эксперта, деятельность МСК ныне охватывает около 100 направлений.

II. Почему США опасаются потери суверенитета в Канаде?

Несмотря на преимущества судебных полномочий Совместной Комиссии в решении споров, США, по мнению эксперта, в ряде случаев не считались с рекомендациями («обходили» решения) МСК. Одной из причин этой тенденции называется отказ обеих Сторон передавать решения споров к ведению МСК.

Характерные примеры, в частности:

- Спорные случаи между провинцией Манитоба (Канада) и Северной Дакотой (Соединенные Штаты) – «США против Канады»¹¹²,

- Иск индейских племен Колвилл к канадской промышленной компании по реке Колумбия (загрязнение ОС тяжелыми металлами)– «Канада против США»¹¹³.

Эти примеры эксперт считает свидетельством одностороннего подхода США к разрешению трансграничных экологических проблем.

Ряд экспертов полагает, что отказ США от передачи спора в МСК обусловлен опасением частичной потери своего национального суверенитета в отношении решения конкретной проблемы. Так, по мнению одного комментатора¹¹⁴:

- К вопросам обращения за помощью в международный форум (например, в МСК) для решения двустороннего противоречия политические лидеры относятся осторожно. В демократических государствах, подобно США и Канады, избирателя вряд ли одобряют действия имеющих отношение к спору политиков, которые станут, образно говоря, костями (фишками) «в игре в рулетку» в руках третьих лиц...

С другой стороны, по мнению проф. А.Парриша, использование трибуналов подобно МСК в решении международных споров может служить хорошим средством «востребования» суверенитета, а не для его разрушения, так как¹¹⁵:

¹¹¹ Исследователь в сфере МП, соискатель. Факультет права, Еврейский Университет Иерусалима

¹¹² Ruling on suit brought by the Canadian Province against U.S. Bureau of Reclamation's proposed Northwest Area Water Supply project in North Dakota – F. Supp. 2d 41 (D.D.C. 2005) . .

¹¹³ Pursuant to the Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)

¹¹⁴ Davis R. Robinson, The Convergence of Law and Diplomacy in United States-Canada Relations: The Precedent of the Gulf of Maine Case, 26 CAN.-U.S. L.J. 37 (2000).

¹¹⁵ Legault, The Roles of Law and Diplomacy in Dispute Resolution: The IJC as a Possible Model, 26 CAN.-U.S. L.J. 47, 59 (2000).

- *беспокойство по проигрышному суверенитету являются маловероятными в канадско-американском контексте. В отличие от Международного Суда или других трибуналов, МСК находится в наших руках, а не в руках иностранцев*

III. Полицентризм в решении спора

Так что же предпочтительнее, федеральные суды или решения МСК? – задается вопросом эксперт, и отвечает – форумы, подобные МСК, намного эффективнее, нежели суды, в отношении решения трансграничных водных споров.

Объяснением этому является такое обстоятельство, как меньшая свобода в действиях национальных (федеральных) судов, по сравнению с МСК. Суды вынуждены выносить решения в соответствии с внутренними (национальными) законами и конституционными требованиями, они не могут и не желают нарушать имевший место прецедент. МСК не имеет этих ограничений, поэтому она может решать вопросы настолько быстро, насколько возможно, и в «пределах повестки дня» после получения соответствующего запроса.

Явным преимуществом МСК для разрешения трансграничных споров является возможность использования Комиссией концепции полицентризма¹¹⁶.

В большинстве случаев комплексные проблемы, решение которых требует разносторонней и специальной экспертизы, справедливо расцениваются экспертами-правоведами как «неподходящие для судебного решения»¹¹⁷. Кроме того, разбирательство дела в федеральных судах более подходяще¹¹⁸:

- *«для двусторонних дискуссий по вопросу о частных правах и наименее подходящие для споров, которые включают комплексные проблемы, требующие учета интересов многих лиц и разнообразных данных».*

Но федеральные суды принимали такие сложные дела. Почему?

Причина одна – потому что они обязаны принимать, согласно национальному законодательству, так как имеется противоречие.

Следующие соображения свидетельствуют о целесообразности решения трансграничных споров через механизмы МСК, а не федеральными судами.

А. Преимущества МСК в интеграции научных данных

Преимуществами МСК являются, в частности, гибкость и способность ассимилировать и анализировать данные и концепции, обеспечить возможность сторонам спора как можно быстрее разобраться в спорной ситуации, делая процесс прагматичным и более плодотворным, по сравнению с судами.

¹¹⁶ 1. Полицентризм — принцип и основная структурная особенность геополитического устройства современного мира. (Философская энциклопедия); 2. Полицентризм — наличие в системе международных отношений нескольких наиболее сильных государств или блоков, взаимоотношения которых определяют развитие мировой политики. (Финансовый словарь)

Полицентризм – Множественность центров в структуре, организации, развитии чего л. П. экономики, культуры (Толковый словарь русского языка Кузнецова) – Полицентризм // <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/122151/Полицентризм>

¹¹⁷ Jeff A. King, Institutional Approaches to Judicial Restraint, 28 OXFORD J. LEGAL STUD. 409, 420 (2008)

¹¹⁸ Hoi Kong, The Spending Power, Constitutional Interpretation and Legal Pragmatism, 34 QUEEN'S L.J. 305, 357 (2008)

Эксперт приводит характерный пример из слушаний в Верховном Суде США в штате Массачусетс, чем убедительно аргументирует свой тезис.

Рассматриваемое дело касалось загрязнения атмосферного воздуха диоксидом углерода, этот вопрос регулировался Актом США «О чистом воздухе».

Диалог:

Судья Scalia:

- мистер Milkey... Я всегда думал, что загрязнитель воздуха есть что-то отличное от загрязнителя стратосферы, и ваше требование не относится к тому, что мы обычно называем «воздух», который подвергает опасности здоровье населения. ... после того, как загрязнитель покидает воздушное пространство, он уходит в стратосферу, и это способствует глобальному потеплению.

Мистер Milkey:

- ... Ваша Честь, это - не стратосфера, а тропосфера.

Судья Scalia:

- Неважно. Я говорил Вам ранее, что я не ученый.

Судья Scalia:

- Именно поэтому я не хочу иметь необходимость иметь дело с глобальным потеплением, по правде говоря.

Аналогичный случай произошел при рассмотрении Судьей Международного Суда (СМС) случая загрязнения реки Дунай между Венгрией и Словакией¹¹⁹.

СМС имел много трудностей относительно научных терминов, что ставило под сомнение правильное решение ряда специфических вопросов.

Эта негибкость, продемонстрированная в названных выше случаях, является причиной принятия так называемых «дискомфортных» решений.

И таких случаев много.

Примечание: см. подробнее о споре между Словакией и Венгрией по делу «Габчиково-Надьмарош» в издании НИЦ МКВК Центральной Азии Рысбеков Ю.Х. Трансграничное сотрудничество на международных реках: проблемы, опыт, уроки, прогнозы экспертов // ISBN 9965-32-944-3; УДК 556; ББК 26.222.5 Под ред. проф. В.А. Духовного. - Ташкент: НИЦ МКВК, 2009. - 202 с. – http://www.cawater-info.net/library/rus/carewib/transbound_coop.pdf - раздел 4.2.1. Бассейн реки Дунай: пример судебного разбирательства – с.84-87 – *Авт.*

Проблема полицентризма

Трудности, с которыми столкнулись СМС (дело «Габчиково-Надьмарош») и судья Верховного Суда США Scalia, обусловлены тем, что оба Суда столкнулись с проблемами полицентризма, не учет которых приводит к некомпетентной оценке проблем, какими являются трансграничные водные споры.

¹¹⁹ Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hunga./Slovk.), 1997 I.C.J. 7 (Sept. 25, 1997) // <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=1&PHPSESSID=0f3b399da3d9523f646339da4c2c7359&case=92&code=hs&p3=4>

Далее эксперт приводит ряд примеров из практики рассмотрения федеральными судами специальных вопросов, связанных с эколого-водными проблемами.

В. Полицентризм и трансграничные споры.

Трансграничные (пограничные) водные споры, как правило, охватывают комплекс взаимосвязанных и узко специфических вопросов – гидрологические явления, географический охват, проблемы распределения природного ресурса и/или загрязнения, с большим количеством загрязнителей (как веществ-загрязнителей, так и объектов-загрязнителей) и многие другие.

Решение этих водных споров требует специальных знаний, привлечения многочисленных экспертов (геологов, гидрологов, биологов, экологов), которые должны обеспечить необходимыми данными и заключениями. Кроме того, эти заключения и данные должны быть проанализированы в комплексе.

В этом контексте, возможности МСК являются наиболее подходящими для решения возникающих проблем, так как она обладает соответствующими полномочиями по проведению исследований, вовлечению экспертов и др.

За свою столетнюю историю, МСК имела около сотни успешно разрешенных трансграничных водных споров. Принципиально важно, что при рассмотрении и разрешении этих споров не было «победителей» или «проигравших», как это бывает в рамках обычной судебной системы. Более того, Стороны, решая спор, всегда достигали общих целей (решили проблему) дружески.

В течение ста лет МСК помогла Правительствам США и Канады избежать конфликтов по окружающей природной среде на американо-канадской границе.

Начиная с 1912 г., МСК рассмотрело более 100 спорных случаев, связанных с использованием ТВР, решения по ним разделились более или менее равномерно между «заявлениями» для одобрения определенных проектов и «рекомендаций» от Правительств США и Канады относительно качества воздуха и разнообразных сложных вопросов, связанных с водными ресурсами.

В абсолютном большинстве случаев МСК освободила Правительства Сторон от необходимости перманентно иметь дело с многими проблемами, которые могли негативно повлиять на дипломатические отношения между ними.

В других случаях МСК обеспечила превентивное предупреждение относительно проблем, которые могли бы стать источниками двустороннего конфликта¹²⁰.

Эксперт также останавливается кратко на вопросе об Арбитраже Trail Smelter, рассмотренном другими участниками Симпозиума. Связывая этот вопрос и полицентризм в деятельности МСК, эксперт подчеркивает очевидность, в общем случае, более свободных рамок арбитражного процесса и принятия решений потеем или иным вопросам, по сравнению с обычными судами.

¹²⁰ 1. The IJC and the 21st Century: Response of the IJC to a Request by the Governments of Canada and the United States for Proposals on How To Best Assist Them to Meet the Environmental Challenges of the 21st Century. (1998) // <http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID1011.pdf> ; 2. The Gut Dam Arbitration, Report of the Agent of the United States, 8 I.L.M. 118 (1968) 3. International Joint Commission, Twelfth Biennial Report on Great Lakes Water Quality (Sept. 2004) // <http://www.ijc.org/php/publications/html/12br/english-/report/index.html>. Приведены и другие материалы – Авт.

IV. Заключение

Эксперт полагает, что проблемы «потери» суверенитета в отношении ТВР в американо-канадском контексте сильно преувеличены.

Так, Канада не имела и не имеет никаких проектов развития, которые могли бы быть угрозой суверенитету Соединенных Штатов. Поэтому, «несмотря на беспокойство американцев и чувства канадцев», Д-1909 учредил орган (МСК), который работал хорошо и решил многие исключительно сложные трансграничные водные проблемы в то время и в течение столетия.

Добровольный механизм разрешения трансграничных водных споров, с учетом правил очевидности и прецедента, а также – юридических ограничений и на основе принципа полицентризма обеспечил успешные решения МСК, что не могли бы сделать федеральные, национальные или международные суды.

Хотя науки, включая гидрологию, за столетие продвинулись значительно, право, включая международное, осталось, в значительной степени, консервативным.

По мнению эксперта, широко и «печально» известны искусственно созданные проблемы о различном характере источников подземных и поверхностных вод. Многие обеспокоены фактически неуместным вопросом – являются ли грунтовые воды подземным потоком или чем-то другим – хранящимся в сосуде водой, так как в некоторых государствах на полном серьезе правовые структуры (в частности – суды) рассматривают «различные виды» водных ресурсов¹²¹

По убеждению эксперта, принимая во внимание данное обстоятельство, Правительство США должно вернуться к основам, которые установлены Д-1909 по защите пограничных (трансграничных) вод между двумя нациями – американской и канадской. В Договоре есть многое, что надо делать, а препирательства не являются одним из вопросов настоящей повестки дня.

¹²¹ A. Dan Tarlock, ET AL., Water resources management: A Casebook in law and policy 544 (5th ed. 2002).

12. Аллен Олсон / Allen I. Olson¹²²

Заметки

Эксперт, как Специальный уполномоченный (СУ) в МСК от американской Стороны, в своих Заметках [12] рассмотрел Д-1909 с двух различных позиций.

По мнению эксперта, Д-1909 обеспечил жизнеспособную организационную (институциональную) структуру для двусторонних (трансграничных) водных отношений, и МСК выступала как весьма гибкий механизм, помогающий Правительствам США и Канады в принятии решений по общим проблемам управления разделяемыми трансграничными водами.

По мнению эксперта, его видение режима Д-1909 менялось со временем.

Так, в 1970 гг. я, как молодой генеральный прокурор штата Северная Дакота, - говорит эксперт Аллен Олсон, – представил на слушаниях МСК ряд проектов водной направленности, выгодных Северной Дакоте, но которые включали и некоторые серьезные вопросы в природоохранной сфере и имели отношение к межбассейновой переброске водных ресурсов.

Со временем («с высоты своего возраста и опыта»), - как признается эксперт, - он тогда имел «некоторое нетерпение» в отношении (был против) отнесения этих проблем к компетенции МСК, но сейчас уверен, что эти вопросы требовали рассмотрения Комиссией и должны были быть решены согласно Д-1909.

Эксперт говорит о знакомстве с трансграничными водными проблемами между США и Канадой с детского возраста. Он вырос на спорной территории, где точное прохождение государственной границы между США и Канадой было предметом долгих диспутов между ними (граница между канадской провинцией Альберта и американским штатом Северная Дакота), и приводит пример-отступление из жизни одной канадской фамильной фермы этой территории.

Однажды канадское семейство получает письмо от Правительства Соединенных Штатов, уведомляющее, что спор с землей улажен, и она является частью территории США, если семейство соглашается с этим.

На собрании семейства его 90-летняя глава требует принять предложение, так как... она может не выдерживать очередную долгую канадскую зиму.

Та зима действительно была экстремально суровой и снежной. Как следствие, таяние снега весной и обильные дожди в бассейне Озера Дьяволов (расположено в прериях) в Северной Дакоте и угроза катастрофического наводнения стали «серьезным вызовом» теплым отношениям между США и Канадой. В Озере Дьяволов наблюдался рекордно высокий уровень воды, при этом оно не имело естественного стока (выхода) для разгрузки лишних вод.

¹²² СУ Американской секции МСК, назначен Президентом США Д.Бушем, вступил в должность 3 декабря, 2002..Губернатор (1981-1985), министр юстиции и генпрокурор Северной Дакоты (1973-1981).

Последствиями сложившейся ситуации стали затопление населенных пунктов, ферм, инфраструктуры, включая транспортную сеть – автомобильные и железные дороги, – предприятия коммунального обслуживания и др.

Проблема Озера Дьяволов имела обширную и сложную дипломатическую переписку и «политическую перепалку» между Соединенными Штатами и Канадой, пока федеральные власти обеих Сторон не приняли совместную Декларацию по Озеру Дьяволов (август, 2005)¹²³.

В Декларации имеется краткая ссылка на МСК и обращение к Правлению бассейна трансграничной реки Красной, имевшей международный статус, чтобы оно координировало работу с федеральными Правительствами Сторон, провинцией МАНИТОБА (Канада) и штатом МИННЕСОТА (США), в целях экспертизы потенциальных негативных эффектов в бассейне реки Красной и развития общей стратегии управления рисками.

Без вовлечения МСК как независимого bi-национального Агентства, достижение согласия Сторон было бы маловероятным. Хотя МСК не завершала переговорный процесс, так как это не входило в ее мандат как независимой международной организации, Комиссия является объективно установленным механизмом разрешения межгосударственных водных споров и своего рода необходимым дипломатическим «инструментом безопасности».

Другим примером, как МСК работает как механизм решения спора, является ситуация с реками Санкт Мэри и Молочной.

Пропорциональное распределение водных ресурсов бассейнов рек Санкт Мэри и Молочной между провинцией Альберта (Канада) и штатом МОНТАНА (США) было одной из спорных проблем, которая была разрешена согласно положениям Д-1909. После почти 100 лет со времени заключения ДОГОВОРА, МСК провела необходимые многосторонние консультации и организовала общественные слушания по данной проблеме по обе стороны границы в провинциях Альберта и Саскачеван (Канада) и штате Монтана (США).

В ходе консультаций были идентифицированы общие проблемы, подходы к их решению на основе выражения доброй воли основных ЗИС, создана база для конструктивных переговоров и дискуссий. МСК сформировала Международную Специальную Группу (МСГ) по изучению проблемы, результаты работы которой периодически выносились на обсуждение ЗИС. Члены МСК и МСГ часто встречались, чтобы обсудить и согласовать позиции Сторон. Так, в процессе таких встреч было установлено, что обеспечение водных интересов штата Монтана связано с восстановлением и усовершенствованием водной инфраструктуры, включая системы поставки и хранения воды.

Рекомендации коммиссионеров МСК от Канады и Соединенных Штатов были основаны на трех фундаментальных принципах:

1. Что штат Монтана нуждается в больших объемах воды;

¹²³ Joint Canada-United States Declaration on the Devils Lake Diversion Project. Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade and U.S. Department of State. Aug. 5, 2005.

2. Безопасная поставка воды для провинции Альберта основывается на существующем распределении (пользовании);
3. Необходима объединенная организационная структура для управления разделенными водами, на основе взаимовыгодного соглашения

Благодаря усилиям МСК, переговорный процесс между канадской провинцией Альберта и американским штатом МОНТАНА был продолжен, который в итоге привел к заключению отдельного Соглашения¹²⁴. Соглашение предусмотрело создание совместной институциональной структуры, которая должна была решать общие проблемы на приемлемой и взаимовыгодной для Сторон основе.

В завершение своего выступления эксперт отмечает, что наличие Д-1909 и МСК обусловили стабильность двусторонних отношений между США и Канадой по пограничным водам, уменьшили и сняли политическую и дипломатическую напряженность между Сторонами в то время и в обозримом будущем.

Замечания СУ Американской секции МСК Аллена Олсона изложены как увлекательный рассказ талантливого очеркиста, с юмором, непринужденностью.

По мнению эксперта, достоинство Д-1909 состоит, в частности, в том, что он определяет права Сторон на то или иное действие по проблемному вопросу, а не предписывает их выполнение, адресуя их Федеральным Правительствам.

Гибкость Договора в том, что он противостоял и нейтрализовал возникающие вызовы в течение ста лет, и имеет потенциал для последующих ста лет.

¹²⁴ International St. Mary and Milk Rivers Administrative Measures Task Force Report to the International Joint Commission (April 2006) // <http://www.ijc.org/rel/boards/smmr2/2006report/overview.htm>

13. Пьер Трепанье / Pierre Trepanier¹²⁵

Заметки

Заметки [13] начинаются выдержкой из речи одного из прежних Председателей МСК (Leonard Legault), пожизненного высокого дипломата в Канаде¹²⁶:

- Уместен вопрос: применяет ли Комиссия правила и принципы международного публичного права для осуществления ее псевдо-судебных или консультативных полномочий?

- Ответ таков, что мандат Комиссии позволяет использовать применимое международное право в отношении решения вопросов по водам в пограничном регионе, как установлено Договором 1909 г. Следуя требованиям..., Комиссия применяет соответствующие правила международного права.

Но что значат соответствующие правила?

Прежде всего, МСК может принимать собственные правила процедуры, вызывать свидетелей, решать, когда и где заседать. При этом процедурные правила должны быть приняты согласно праву, заинтересованные группы, стороны, общественность могут обращаться в МСК по любому вопросу, отнесенному к юрисдикции МСК, и имеют право быть услышанными.

МСК имеет право, в частности:

- нанимать административный персонал, специалистов, экспертов,
- на полное возмещение всех расходов, связанных с содержанием МСК и ее деятельностью (проведение исследований, привлечение экспертов и др.), которые оплачиваются Правительствами Сторон на паритетной основе.

Д-1909 называется «Договор между Соединенными Штатами и Великобританией, касающийся пограничных вод и вопросов, возникающих между Соединенными Штатами и Канадой»¹²⁷.

Д-1909 был заключен между Великобританией и США, поскольку Канада только приобретала международную индивидуальность, и Великобритания заменяла ее как Высокая Договаривающаяся Сторона.

Д-1909 имел отношение не только к пограничным водам, но к другим вопросам, связанным с окружающей средой, о чем заявлено в Преамбуле Договора.

Далее эксперт останавливается на статьях III, IV, согласно которым МСК в своей деятельности должна следовать правилам и/или принципам, которые отражены в статье VIII Договора, и разъясняет суть этих статей.

¹²⁵ Специальный уполномоченный, МСК.

¹²⁶ L. Legault. Roles of Law & Diplomacy in Dispute Resolution: IJC as f Possible Model, 26 CAN.-U.S. L.J. 47, 51 (2000).

¹²⁷ Treaty between the United States and Great Britain relating to boundary waters, and questions arising between the United States and Canada., January 11, 1909

В частности, согласно статье VIII Договора, Специальные уполномоченные (СУ) принимают решение большинством голосов, а в случае равенства голосов СУ должны готовить «отдельные сообщения для своих правительств».

Дополнительно к требованиям статей III и IV, статья VI Д-1909 содержит правила по пропорциональному распределению водных ресурсов рек Санкт-Мэри и Молочной, которые будут реализованы под руководством МСК.

Статьи IX и X Д-1909 предусматривают дополнительные функции МСК, а статья IX – право Правительств США и Канады относить к юрисдикции МСК любые другие релевантные вопросы в пограничном регионе, включая специфические, а обязанность МСК заключается в подготовке сообщений, заключений и рекомендаций Правительствам Сторон.

В МСК может обратиться Правительство одной из Сторон ДОГОВОРА, но практически всегда запрос подают оба Правительства.

Пример: статья VII Соглашения по качеству вод Великих Озер (1978г.), когда 2 Правительства обратились в МСК для содействия выполнению Соглашения.

Статья X Д-1909 позволяет Правительствам Сторон относить любой спорный вопрос к ведению МСК для принятия решения большинством Комиссионеров Совместной Комиссии, однако подчеркивает, что это должно быть сделано с согласия Правительств обеих Сторон.

Если по спорному вопросу мнения в МСК разделились поровну и согласие не достигнуто, вопрос должен быть отнесен к судье, выбранному согласно положениям Гагской Конвенции 1907 г.¹²⁸.

Но эта процедура никогда не использовалась МСК.

К компетенции МСК было отнесено рассмотрение вопросов, связанных с выполнением многих других соглашений между США и Канадой (о регулировании уровня Лесных Озер, о восстановительных работах на реке Ниагара, по реке Колумбия, и др.)

В завершении выступления эксперт напомнил, что Д-1909 за столетие позволил успешно разрешить около 120 спорных вопросов по ТВР между США и Канадой, и это должно служить прекрасным примером достижения общих целей и приемлемых компромиссов через взаимное уважение интересов Сторон.

¹²⁸ Конвенция о мирном решении международных столкновений (Гаага, 18 октября 1907 года)

14. Франк Эттавагешик / Frank Ettawageshik¹²⁹ (вождь племени Одава/Оттава)

Заметки

Когда будет срублено последнее дерево, когда будет отравлена последняя река..., - только тогда вы поймете, что деньги нельзя есть.

(Пословица североамериканских индейцев)¹³⁰

Нас учат, – начинает свой доклад [14] вождь племени индейцев Odawa/Оттава, – что вода является основой жизни на Земле, мы можем прожить, например, без нефти, золота, но мы не можем прожить без воды.

Вода кардинально отличается от других вещей на Земле и не является коммерческим товаром, а является скорее венами Земли Матери, необходимой субстанцией для существования нашей цивилизации.

Эксперт Франк Эттавагешик подчеркивает, что имел возможность встречаться с вождями и другими лидерами индейских племен Северо-Американского континента и по всему миру.

Говорят о важности женского начала в защите водных ресурсов, и что это женское дело, – говорит эксперт, – и это, видимо, верно. Так, мой друг, индианка, бабушка Жозефина Мандамин (Josephine Mandamin) из Залива Грома (штат Онтарио) начала проект в защиту водных ресурсов Великих Озер¹³¹.

Начиная проект, она не была уверена, как выполнить поставленную задачу.

Суть проекта заключается в пешем туре вокруг Великих Озер (по береговой линии), с проведением встреч с местным населением и обсуждением проблем качества водных ресурсов Великих Озер и их влияния на здоровье населения, разъяснением особого «духа воды». Жозефина Мандамин, приверженцы ее идеи и помощницы идут, чтобы повысить внимание и изменить отношение к воде.

Когда в апреле 2009г. мы спросили ее, что она собирается делать после завершения похода, она сказала: «Мы начали, но еще не завершили».

То есть, имеется много способов защитить наши водные ресурсы, и каждый из нас может выбрать свой собственный путь для этого.

¹²⁹ Вождь (Председатель) племени индейцев Одава (Оттава) Залива Малого Траверса

¹³⁰ Мудрость индейцев // <http://zipao.ru/neputevye-zametki/tradicii/mudrost-inde.html>

¹³¹ *Справка:* информация о проекте, в частности: 1. Mother Earth Water Walk // <http://www.motheearthwaterwalk.com/aboutus.html>; 2. Mother Earth Water Walk, St. Lawrence River 2009 // <http://www.motheearthwaterwalk.com/stlawrence.html>; 3. <http://средстваинформации.knet.ca/node/6690>; 4. Джозефина Мандамин и Ashinabik Женская Водная Комиссия Ашинабе // http://section15.ca/features/people/2007/04/24 /josephine_mandamin/

Следует заметить, что длина маршрута составляет около 17 000 км¹³².

Эксперт Frank Ettawageshik делает акцент на одном деликатном вопросе.

Когда индейские племена рассматривают Д-1909, – говорит он, – все они отмечают одну очень интересную вещь, а именно – мы и наши (индейцев) права в Договоре не упомянуты. Но это было сто лет назад, в 1909 г., но именно это – учет прав индейцев – также надо иметь в виду в исторической перспективе.

В 1909г., в значительной степени, Соединенные Штаты верили, что существование индейских племен с их обычаями и традициями – явление временное, что наш уклад жизни изменится.

К тому времени коренное население уменьшилось от многих миллионов до нескольких сотен тысяч. Индейские племена были в таком положении, что о них особо и не думали. И поэтому неудивительно, что мы не упомянуты в Договоре.

В то же время, в 1814г. Договор Гента¹³³ подтвердил права коренных индейцев использовать землю, море и воздух в новом мире¹³⁴.

Это также необходимо иметь в виду в исторической перспективе, так как, согласно Конституции Соединенных Штатов (ст. VI):

- «Настоящая Конституция и принимаемые в ее исполнение законы Соединенных Штатов, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены от имени Соединенных Штатов, являются верховным правом страны; и судьи в каждом штате обязаны следовать такому праву, чтобы ему ни противоречило в конституции или законах любого штата»¹³⁵.

Эксперт Frank Ettawageshik в своем докладе упоминает и другие Соглашения¹³⁶ (1836г. и др.), в частности, подписанные от имени его племени (Odawa), в которых подтверждаются права собственности коренных народов, и что это справедливо и в отношении канадских индейцев.

Но Д-1909 эти права индейцев проигнорировал.

Эти права в последние десятилетия XX в. также были подтверждены решениями судебных инстанций Соединенных Штатов.

¹³² *Справка:* Протяженность береговой линии Великих Озер составляет более 16 тыс. км (16 093 км) – Великие Озера // http://4udesasveta.ru/velikie_ozera.php

¹³³ *Примечание:* Имеется в виду Гентский Договор 1814г. между Англией и США, завершивший англо-американскую войну 1812-14гг.; подписан 24 декабря 1814г. в Генте. Предусматривал взаимное возвращение захваченных территорий, прекращение военных действий против индейцев, принятие решительных мер к прекращению работорговли. Восстанавливая старые границы, договор не разрешил спорных вопросов, вызвавших войну. За Гентский договор 1814г. последовало заключение, в частности, Соглашения о демилитаризации Великих озер 1817г., Конвенции 1818 о северной границе США и совместном владении Орегоном - Гентский Договор 1814 // <http://bse.sci-lib.com/article009441.html>

¹³⁴ Treaty of Peace and Amity, U.S.-Gr. Brit. Dec. 24, 1814

¹³⁵ Конституция США // http://www.pseudology.org/state/Cons_usa.html - Источник: Конституция США: Текст и постатейный комментарий: В 2 ч. – М., 1984.

¹³⁶ United States v. Michigan, 471 F. Supp. 172 (W.D. Mich. 1979) modified in part, 653 F.2d 277 (6th Cir. 1981); Grand Traverse Band of Chippewa and Ottawa Indians v. Mich. Dep't of Nat. Res., 971 F. Supp. 282 (W.D. Mich. 1995) (discussing 1985 consent decree); 2007 Stipulation for Amendment of 2000 Consent Decree // http://www.michigan.gov/documents/dnr/2007Stipulation-Amend-Consent-Decree_212050_7.pdf; State of Michigan, Federally Recognized Tribes, available at http://www.michigan.gov/som/0,1607,7-192-29701_41909-15452--,00.html.

В настоящее время 12 федеральных индейских правительств штата Мичиган, представители племен имели возможность участвовать в процессе подготовки Соглашения 1978г. по качеству вод Великих Озер (СКВО), которое вытекало из Д-1909, и голосовать при рассмотрении Плана управления Верхним Озером и стать активными участниками ряда организационных структур.

Политика в отношении Племен и Первых наций¹³⁷ менялись со временем.

Так, согласно Акту Говарда (1934г.) индейцы могли «создавать» федеральные правительства и быть признаны Правительством США, в 1950 гг. процесс образования правительств индейских племен был завершен.

В контексте реализации этих законов, в 2004 г. было подписано Соглашение Племен и Первых наций относительно Великих Озер на встрече всех Племен и Канадских Первых наций в бассейне Великих Озер¹³⁸.

Из 44 прибывших на встречу лидеров 42 имел полномочия на подписание Соглашения, которые представляли более чем 120 племен.

В Соглашении, в частности, отмечено:

- Через международные соглашения и судебные действия, Племена и Первые нации продолжают осуществлять культурные и духовные права самоопределения и прав собственности в пределах традиционных территорий для наших народов и наций.

Правительства Племен и Первых наций, подобно всем правительствам, имеют обязанность защитить интересы и будущие права наших народов.

- Мы не являемся политическими структурами штатов или провинций, поэтому утверждение, что только штаты и провинции несут ответственность за защиту водных ресурсов, неверно.

Соответственно, усилия штатов и провинций по защите вод бассейна Великих Озер недостаточны, так как усилия не включают прямое участие федеральных Правительств Племен и Первых наций.

Это обстоятельство, по мнению эксперта, является фундаментальным недостатком переговорного процесса и противоречит интересам всего населения бассейна Великих Озер и, в конечном счете, интересам сохранения всемирно важной водной экосистемы.

Таким образом, – резюмирует эксперт, - это наше право настоять, чтобы никакой план защиты и сохранения водных ресурсов бассейна Великих Озер не продвигался без равноправного участия Правительств Племен и Первых наций с Правительствами Соединенных Штатов и Канады.

Полное участие Племен и Первых наций должно быть непременно достигнуто, и процесс проведения консультаций с Племенами и Первыми нациями не является в настоящее время адекватной в этом контексте.

¹³⁷ Под понятием «Первые нации», как правило, понимаются коренные народы и народности, аборигены. Считается, что первые нации в Северной Америке сконцентрированы в целом в Онтарио и Британской Колумбии – Авт. // Первые нации // http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/ru/First_Nations .

¹³⁸ Tribal and First Nations Great Lakes Water Accord (Sault Ste. Marie, Michigan, 23 November, 2004)

В соответствии с этим Соглашением (2004 г.), Племена и Первые нации бассейна Великих Озер требуют, чтобы наши права и суверенитет уважались, что любое правительственное усилие по защите и сохранению воды бассейна Великих Озер предусматривало полное участие Племен и Первых наций.

Мы также разделяем беспокойство относительно будущего вод Великих Озер, и заверяем, что будем работать вместе друг с другом и с другими правительствами бассейна в целях гарантии здорового будущего для Великих Озер.

Процесс подготовки Соглашения 2004 г. продемонстрировал беспрецедентное единство действий Племен и Первых наций в регионе Великих Озер.

Открывая подписание Соглашения, мы имели дополнительно около 30 подписей представителей Племен и Первых наций.

Мы, уполномоченные представители Племен и Первых наций, имеем длинную историю совместной работы с федеральным Правительством.

Решения, принятие которых кажется трудным в ближайшей перспективе, становятся более легкими в долгосрочной перспективе.

Но... важность текущих дел теряется в долгосрочной перспективе

Д-1909 содержит такое долгосрочное видение.

Это был документ, который предназначен для дальнейшего осмысления его в будущем, поощряет и, более того, требует размышлений.

Наша задача заключается в продолжении этого размышления, чтобы найти способы работать вместе, чтобы и далее продолжать выполнять Д-1909 и принятые в его развитие Соглашения.

Спасибо.

15. Сэм Спек / Sam Speck¹³⁹

Заметки

Dr. Sam Speck, как и ряд других участников Симпозиума, начинает свой доклад [15] с приведения краткой исторической справки относительно Д-1909.

Д-1909 создал двустороннюю управленческую структуру на паритетной основе для управления ТВР. Важнейшей целью Д-1909 является предотвращение и разрешения трансграничных водных споров. Д-1909 не ставит целью защиту пресных вод, а скорее адресует действия Стороне, которая могла бы истощить или уменьшить ресурс и оказать трансграничное вредное воздействие. Т.о., Д-1909 защищает права Сторон, а не ресурс. Д-1909 ясно сформулировал общие принципы управления ТВР, что обеспечило его гибкость на перспективу.

Д-1909 содержит много положений по количеству вод, и только одно положение по их качеству. Но это положение является основанием для многих действий Сторон для защиты качества вод. Д-1909 не устанавливает стандарт состояния вод, но оговаривает условия, которые ограничивает действия одной Стороны в той мере, в какой они пересекаются с правами другой Стороны на качество водных ресурсов. Так, воды не должны быть загрязнены в такой степени, в какой они могут нанести вред здоровью населению и собственности в другой стране.

Этот подход оказался чрезвычайно важным. Так, в 1912 г., Стороны попросили МСК исследовать природу и степень загрязнения ТВР. МСК дала описание проблем (1918г.) на основе анализа проб 1500 станций от Форта Франциска (Онтарио, река Дождливая) до Великих Озер, включая каналы, экспертизе подвергнуто более 18 тыс. проб. По оценке МСК, это была «вероятно, наиболее обширная бактериологическая экспертиза вод, какую мир еще не знал».

МСК определила значительное загрязнение пограничных вод (Детройт, река Ниагара; и др.), которое подвергает опасности здоровье населения обеих стран. Рекомендации МСК по очистке сточных вод и запрещению или ограничению сбросов не были приняты во внимание, но заслуживает внимание сам факт. Разногласия в выводах МСК и действиях Сторон восходят еще к тем временам.

Далее эксперт рассматривает и анализирует примеры со строительством ГЭС, с межгосударственным вододелием, с Великими Озерами и Соглашениями о качестве их вод (1972 г, 1978 г), которые рассмотрены выше - в докладах других участников. В заключение доклада эксперт подчеркивает, что политическая среда, в которой действует МСК, со временем меняется, особенно относительно региона Великих Озер. Комиссия пытается приспособиться к изменению политических реалий. Эти изменения в политической среде способствуют существенному дальнейшему прогрессу в деле защиты и восстановления Великих Озер, и ответственность за выполнение задачи сохранения пресноводных ресурсов в интересах всех ЗИС.

¹³⁹ Др. Сэм Спек назначен Президентом Джорджем Бушем, утвержден Сенатом США одним из трех Специальных уполномоченных МСК от американской Стороны.

16. Ирэна Брукс / Irene V. Brooks¹⁴⁰

Заметки

Видение Д-1909 и МСК на XXI столетие предполагает большее участие НПО, частного сектора и других заинтересованных сторон, – подчеркивает Irene V. Brooks [16]. Так, Концепция Инициативы для международных водосборов (IWI – International Watersheds Initiative)¹⁴¹ была разработана МСК по просьбе Правительств США и Канады. Основой Концепции стал подготовленный МСК доклад под названием «МСК и XXI век»¹⁴², в котором были отражены такие вызовы окружающей среде, как прирост населения, изменение климата, ограниченность ресурсов и ожидания граждан и др.

Главное предложение МСК заключалось в преобразовании Правления МСК в Правление Международных Водосборов (ПМВ), что позволило бы нам проводить экспертизу экосистем водосбора, вовлечь широкий круг ЗИС, иметь определенную гибкость в идентификации текущих и перспективных проблем и их решения, оперативного реагирования на непредвиденные события. МИД и Госдепартамент приветствовали наши рекомендации и приняли в принципе предложение об учреждении ПМВ, мы получили письма с советом провести консультации с ЗИС, определить концепцию и подготовить рекомендации о планах Правлений первого водосбора и Правлений дополнительных водосборов.

Основная предпосылка – вовлечение населения, НПО и делового сообщества на местном уровне в УВР, а также – решение проблем ОС в пределах водосбора есть лучшее средство разрешения споров до их вынесения на рассмотрение международных структур. Эта Концепция дала мне многое, – продолжает эксперт, – поскольку я начинала свою карьеру как член Комиссии планирования небольшого городка в Восточном Брэдфорде. Мне было ясно, что проблемы использования природных ресурсов являются наиболее материальными на местном уровне, соответственно, на этом уровне проблемы должны решаться.

МСК определила три экспериментальных водосбора, согласно Концепции IWI – реки Санкт Кронкс (штат Мэн, США + провинция Новый Брэнчвик, Канада), реки Дождливая (Миннесота, США + Онтарио, Канада), реки Красная (Северная Дакота, Миннесота, США + Манитоба, Канада). Позже ним прибавился бассейн реки Соурис (Северная Дакота, США + Саскачеван и Манитоба, Канада). МСК комбинировала полномочия ПМВ в отдельных речных бассейнах. Так, ПМВ бассейна реки Санкт Кронкс работало непосредственно с Правлением МСК.

¹⁴⁰ И.Брукс – Специальный уполномоченный Американской Секции МСК (назначена Президентом Д.Бушем, вступила в должность 3 декабря 2002г., Председателем Секции МСК с 9 марта, 2008).

¹⁴¹ The International Watersheds Initiative: Implementing a New Paradigm for Trans-boundary Basins: Third Report to Governments on the International Watersheds Initiative. International Joint Commission, Ottawa and Washington (Jan. 2009) // <http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID1627.pdf>

¹⁴² The IJC and the 21st Century, International Joint Commission (Oct. 1997) // <http://www.ijc.org/php/publications/html/21ste.htm>

МСК провел ряд семинаров и обеспечил финансирование для усиления ПМВ в рамках IWI. ПМВ работают в тесном сотрудничестве с местными органами власти, промышленными компаниями, академическими учреждениями и НПО.

ПМВ в рамках IWI имеет много существенных достижений, в частности:

1. ПМВ бассейна реки Санкт Кронкс способствовало отмене положений законодательства штата Мэн по блокировке рыбных путей в реке.
2. ПМВ реки Красной было беспристрастным координатором разрешения спорных вопросов на основе сбора и анализа соответствующей информации о водозаборах из Озера Дьяволов в бассейн реки Красной.
3. В бассейне реки Дождливой, два ПМВ развили подход к УВР на основе участия общественности, основав неофициальную группу, объединившей гидроэнергетические компании с другими ЗИС. Общая цель состояла в нахождении компромисса между потребностями гидроэнергетики и экологическими требованиями в период икрометания рыбы.

МСК поддерживает усилия, направленные на установление последовательных и сопоставимых географических данных в пограничных районах двух стран.

Так, предварительный анализ показал, что имеются значительные расхождения в определении точных границ речных водосборов, включая подземные бассейны, очень противоречива специальная терминология и др. В этом контексте, необходимы полная инвентаризация данных Агентствами по обе стороны границы, разработка единого согласованного формата и стандарта данных и т.д. Это позволит местным экспертам от обеих сторон границы говорить «на одном языке» при решении технических вопросов. Так, предпринятые в этом контексте шаги в бассейне реки Санкт Кронкс позволили более продуктивно обсуждать на рабочих встречах вопросы создания общей базы данных. Систематизированные и обработанные данные и аналитические инструменты позволяют облегчить процесс совместного планирования развития водосбора¹⁴³.

МСК также помогает наращивать потенциал ПМВ в сферах изменения климата, водных факторах здоровья населения, в других релевантных направлениях, помогающий найти взаимоприемлемые решения на трансграничных водотоках.

В частности, предварительный обзор Специальной целевой группы (СЦГ) по проблемам здоровья населения МСК (2008 г.) выявил такие проблемы, как слабая координация юрисдикции среди Агентств по охране здоровья населения и отвечающих за качество водн, на что было обращено внимание членов ПМВ.

Сейчас члены СЦГ работают с рядом ПМВ в целях развития проектов для реализации Концепции Инициативы международных водосборов (ИМВ).

После десяти лет в рамках ИМВ, МСК пришла к следующим заключениям:

1. Управление на основе бассейнового подхода (БП) – наиболее эффективно.
2. Появление новые вызовы обуславливают необходимость в БП.

¹⁴³ International St. Croix River Watershed Board: "Two Countries, One Watershed: Getting the Hydrologic Data in Sync" // http://www.ijc.org/rel/boards/saint/watershed_report.pdf.

3. ПМВ могут быть парадигмой для реализации БП на пограничных водах.
4. Каждый трансграничный речной бассейн может иметь свою, специфичную модель БП, в зависимости от местного контекста и обстоятельств.

Предварительный анализ и рекомендации ясно показывают, что американское и канадское Правительства намерены поручить МСК поэтапную реализацию Концепции ИМВ (IWI) с обеспечением соответствующего финансирования.

По мнению эксперта, подход, реализованный МСК, был «очень рентабелен», так как вся работа выполнена силами существующих структур и бюджета, т.е. – с минимальным расходом средств. МСК полагает, что реализация ИМВ может быть поддержана в будущем с вливанием весьма скромных по объемам дополнительных инвестиций в ближайшем десятилетии, однако более последовательное и устойчивое финансирование проектов в рамках ИМВ (IWI) улучшит способность ПМВ управлять речным бассейном, используя преимущества современных информационных технологий. ИМВ не только обеспечивает определенными дивидендами Правительства и местное поселение в зоне ее охвата, но также изменяет путь, которой должна следовать МСК.

Реализация БП управления по международной границе является нечто *большим* - чем только изменение акцента в действиях, она есть изменение парадигмы управления ТВР нашими двумя странами. Так, опыт ИМВ (IWI) показал, что процесс управления ТВР есть сложный клубок взаимодействия экономических, социальных, экологических факторов, которые затрагивают как объем, так и качество наших разделенных (трансграничных) вод.

Все это требует поиска новых путей сбора и использования информации и данных, новых технологий, а также – реализации обязательств по вовлечению местного населения, племен, Первых наций, академического и делового сектора, федеральных властей и Агентств, в целях реализации БП в управлении ТВР.

Для меня, - говорится в выступлении эксперта, – является большой честью и редким опытом служить нашим странам, исполняя должность Специального уполномоченного (СУ) и Председателя американской Секции МСК.

Председатель канадской Секции МСК (Херб Грэй) начал утреннее заседание с заявления госсекретаря США (Кондолизы Райс) относительно 100-летнего юбилея Д-1909. Хотела бы, - говорит Председатель американской Секции МСК, – завершить свое выступление словами из речи министра иностранных дел Канады (Лоренса Кэннона), по тому же случаю:

- Сегодня положения сто лет назад заключенного Договора используются в работе 20 bi-национальных Правлений и Групп, которыми руководит МСК... И в день столетия Договора, учрежденный им МСК остается как завещание доброй воли, трудной работы и будущих раздумий, которые характеризуют сотрудничество между нашими двумя большими нациями¹⁴⁴

¹⁴⁴ Statement by Minister Cannon, International Joint Commission // <http://bwt.ijc.org/index.php?page=statement-by-minister-cannon&hl=eng>.

Заключение

«...Предпочтем ли мы воевать из-за символов, суть которых - партикуляризация и приверженность прошлому, или решим вместе бороться за идею универсализации и приверженности будущему...?»¹⁴⁵

Ш. Перес. Новый Ближний Восток

В определенной степени, верная оценка современных американо-канадских отношений (АКО) дана проф. Д'Аниери (Университет Канзаса, США), который перечисляет основные факторы и аспекты, лежащие в их основе, в частности¹⁴⁶:

1. Главная составляющая АКО – долговременное сотрудничество и уважение. Между США и Канадой существует высокий уровень доверия.
2. Простота перемещения граждан США и Канадой из одной страны в другую. Так, можно свободно пересечь американо-канадскую границу без паспорта.
3. Прозрачность АКО в различных сферах общественной жизни, хотя страны имеют разные формы правления (в США — президентская форма правления, в Канаде — Вестминстерская парламентская система).
4. Канада и США исповедуют в целом одинаковые политико-экономические ценности и представляют единую англоязычную цивилизацию.
5. Высокий уровень взаимной экономической интеграции. Так, до 85 % экспорта-импорта Канады приходится на американский рынок.
6. И США, и Канада знают свои возможности, в соответствии с которыми занимают соответствующие ниши в системе международных отношений. Так, если США считают себя единственным полюсом силы в глобальном масштабе, Канада понимает, что является «средней силой», не имеет глобальных амбиций и остается верной политике создания «сети человеческой безопасности»
7. В первую очередь, США и Канада во взаимных отношениях учитывают совпадающие коренные интересы, и Стороны далеки от фальшиво-пропагандистской риторики о «вечной дружбе и вечном братстве».

¹⁴⁵ Перес Ш.. Новый Ближний Восток (М.: Прогресс, 1994) Предисловие к русскому изданию (Иерусалим, декабрь 1993г.) // http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/peres/intro.php

¹⁴⁶ Чалый В. Канада - США: полезный опыт асимметричных взаимоотношений Зеркало недели № 32 (407) 24 - 30 августа 2002 // <http://www.zn.ua/1000/1600/35882/>

АКО базируются на ряде принципов и правил, в частности:

1. Акцент делается на долгосрочность и взаимную выгоду, приоритет отдается стратегическим интересам, а не сиюминутным выгодам.
2. Несмотря на высокий уровень доверия между США и Канадой, АКО строятся на четких правовых нормах, закрепленных в соглашениях и договорах. В настоящее время договорно-правовая база АКО насчитывает около 200 действующих Соглашений и других двусторонних МПА.
3. Соединенные Штаты и Канада во взаимных отношениях стараются избегать переплетения комплексных (сложных) проблем, и главное – неуместного торгового в этих случаях при их рассмотрении.
4. Стороны предпочитают максимальное использование координирующих механизмов – совместных организационных (институциональных) структур для решения конкретных вопросов в той или иной сфере двусторонних отношений, ярким примером которого является Д-1909, созданная им МСК и ее деятельность за 100 лет.

Заслуживает особого внимания то обстоятельство, что как 100 лет назад, так и в течение 100 лет, Д-1909 находилось в поле зрения высшего политического руководства Соединенных Штатов и Канады. Повторимся, что Председатели и Специальные уполномоченные американской и канадской Секций МСК назначаются, соответственно, Президентом Соединенных Штатов и Премьер-министром Канады. Не было обойдено вниманием высших Инстанций Сторон и церемония празднования 100-летия Д-1909.

Только в течение 2009 г. в Канаде и США проведен широкий спектр мероприятий по празднованию 100-летия Д-1909¹⁴⁷. Основные мероприятия прошли, как и планировалось, на Ниагарском водопаде, который, как отметил Председатель канадской секции МСК, г-н Herb Gray,¹⁴⁸:

- важен как один из двух географических регионов, названных в Д-1909, который имеет предмет регулирования пограничные воды от Атлантики до Тихого океана.

В частности, на церемонии праздновании 100-летия Д-1909, на Ниагарском водопаде участвовали Госсекретарь США (Hillary Rodham Clinton), Министр иностранных дел Канады (Lawrence Cannon), Председатели американской (Irene Brooks) и канадской (Herb Gray) Секций Совместной Комиссии, другие высокопоставленные официальные лица¹⁴⁹.

Как Госсекретарь США, так Министр иностранных дел Канады, отметили, что Д-1909 за прошлые 100 лет успешно предотвратил и решил многие пограничные водные споры вод между Канадой и США, включая проблемы строительства гидроэлектростанций и водохранилищ.

¹⁴⁷ IJC Marks the 100th Anniversary of the Signing the Boundary Waters Treaty // <http://bwt.ijc.org/index.php?page=100th-anniversary&hl=eng>

¹⁴⁸ News Release, March 6, 2008 // http://www.ijc.org/rel/news/2008/080306_e.htm

¹⁴⁹ Suzanne Hall. U.S., Canada Celebrate Boundary Waters Treaty Centennial (Jun 13, 2009) // http://blogs.state.gov/index.php/entires/boundary_waters_treaty_centennial/

Заключительные моменты церемонии включили, в частности, чтение, как дань важности согласованного использования общих водных ресурсов, поэмы индейцем племени Tuscarora. Поэма содержала, в частности, и такие строки¹⁵⁰:

- Мы благодарим все Воды мира за утоление нашей жажды и обретение силы.

Вода – это жизнь. Мы знаем мощь Воды во многих формах – водопадов и стремительных потоков, дождей и туманов, снегов и ледников, рек и озер, морей и океанов. Мы единодушно благодарим Дух Воды, который в нас.

На этой высокой ноте и мы завершаем свой Обзор и приводим назидательную и предостерегающую пословицу американских индейцев¹⁵¹:

- Мы не унаследовали Землю у наших отцов, мы взяли ее в долг у наших детей.

Возвращаясь к эпиграфу к Заключению настоящего Обзора: «...Предпочтем ли мы воевать..., или решим вместе бороться за идею... приверженности будущему...?».

Представляется, что ответ, и в отношении управления водными ресурсами межгосударственных источников (трансграничных водных объектов) Центральной Азии, должен бы быть однозначен:

- Вместе бороться за идею универсализации и приверженности будущему.

¹⁵⁰ Suzanne Hall. U.S., Canada Celebrate Boundary Waters Treaty Centennial (Jun 13, 2009) // http://blogs.state.gov/index.php/entires/boundary_waters_treaty_centennial/

¹⁵¹ Симбиоз из: 1. Безотходное потребление // <http://lifesecurity.org.ua/2009/06/11/bezotходное-potreblenie/> - «Мы не унаследовали Землю наших отцов. Мы взяли ее в долг у наших детей» (ООН, «Всемирная стратегия охраны природы») 2. Индейцы. Правила жизни. <http://esquire.ru/wil/indians>; 3. Индейские пословицы // http://vkontakte.ru/note1482557_9446617 - «Люби землю. Она не унаследована тобой у твоих родителей, она одолжена тобой у твоих детей» – Авт.

Использованные источники

А) Перечень докладов Симпозиума, посвященного 100-летию Договора 1909 г. между США и Канадой по пограничным водам, использованных при подготовке Обзора¹⁵².

[1] Noah D. Hall, The centennial of the boundary waters treaty: a century of United States-Canadian transboundary water management // Wayne State University Law School Wayne Law Review, Vol. 54, p. 1417-1450, 2008 Wayne State University Law School Research Paper No. 10-04

[2] Herb Gray, Keynote opening address: The Rt. Hon. Herb Gray, P.C., C.C., Q.C. Canadian Chair, International Joint Commission Rt. Hon. Herb Gray, P.C., Q.C. 54 Wayne L. rev. 1451-1459 (2008)

[3] B. Timothy Heinmiller, The Boundary Waters Treaty and Canada-US Relations in Abundance and Scarcity // 54 Wayne L. rev. 1499-1524 (2008)

[4] Marcia Valiante, How Green is My Treaty? Ecosystem Protection and the 'Order of Precedence' under the Boundary Waters Treaty of 1909, 54 Wayne L. rev. 1525-1551 (2008)

[5] Lee Botts & Paul Muldoon, Using the Boundary Waters Treaty for the 21st Century: Revitalizing the Great Lakes Governance Regime // 54 Wayne L. rev. 1553-1570 (2008)

[6] Bradley C. Karkkainen, The Great Lakes and International Environmental Law: Time for Something Completely Different? // 54 Wayne L. rev. 1571-1589 (2008).

[7] John H. Knox, The Boundary Waters Treaty: Still Ahead of Its Time // 54 Wayne L. rev. 1591-1607;

[8] Robert V. Wright, The Boundary Waters Treaty: A Proposed Public Submission Process to Increase Public Participation, Accountability and Access to Justice // 54 Wayne L. rev. 1609-1633 (2008).

[9] Robert H. Abrams, The Boundary Waters Treaty of 1909 as a Model for Inter-jurisdictional Water Governance // 54 Wayne L. rev. 1635-1669 (2008).

[10] A. Dan Tarlock, The International Joint Commission and Great Lakes Diversions: Indirectly Extending the Reach of the Boundary Waters Treaty // 54 Wayne L. rev. 1671-1694 (2008)

[11] Itzhak E. Kornfeld, Polycentrism and the International Joint Commission // 54 Wayne L. rev. 1695-1706 (2008)

[12] Remarks OF Allen I. Olson // Panel I - The boundary waters treaty and Canada-U.S. relations // 54 Wayne L. rev. 1661-1667 (2008)

[13] Remarks of Pierre Trepanier Commissioner, IJC, Pierre Trepanier Panel II — The boundary waters treaty and international environmental law 54 Wayne L. rev. 1469-1476 (2008)

¹⁵² Перечень приведен в том порядке, в каком он отражен в настоящем Обзоре.

[14] Remarks of Tribal Chairman Frank Ettawageshik Frank Ettawageshik Panel III — The boundary waters treaty and protecting freshwater resources in North America // 54 Wayne L. rev. 1477-1482 (2008)

[15] Remarks of Dr. Sam Speck Commissioner, International Joint Commission Panel III — The boundary... // 54 Wayne L. rev. 1483-1490 (2008)

[16] Remarks of Irene B. Brooks U.S. Section Chair, International Joint Commission // Panel IV — The future of the boundary waters treaty: perspectives from NGOs and business 54 Wayne L. rev 1491-1498 (2008)

Б) Другие источники, использованные при подготовке Обзора:

1. Андреева Е., Барсегов Ю., Вылегжанин А.. Правовой глоссарий по комплексному управлению прибрежными зонами // <http://determiner.ru/dictionary/539/word/...>
2. Антагонистическая игра // http://ru.wikipedia.org/wiki/Антагонистическая_игра
3. Безотходное потребление («Всемирная стратегия охраны природы», ООН) // <http://lifesecurity.org.ua/2009/06/11/bezotходное-potreblenie/>
4. Великие Озера // http://4udesasveta.ru/velikie_ozera.php
5. Война за независимость в Северной Америке // <http://internetoff.com/vojna-za-nezavisimost-v-severnoj-amerike/>
6. Водные ресурсы мира. 03.02.2010 // <http://www.priroda.su/item/1319>
7. ГЕНТСКИЙ Договор 1814 || <http://bse.sci-lib.com/article009441.html>
8. Джозефина Мандамин и Ashinabik Женская Водная Комиссия Ашинабе // http://section15.ca/features/people/2007/04/24 /josephine_mandamin/
9. Дилемма заключённого // http://ru.wikipedia.org/wiki/Дилемма_заключённого
10. Духовный В.А. Аспекты и перспективы долговременных соглашений между государствами в Аральском бассейне // <http://www.cawater-info.net/library/articles.htm>
11. Духовный В.А. Проблемы международных водотоков и подходы к их решениям с позиции водного права // http://www.cawater-info.net/bk/water_law/part1.htm
12. Индейцы. Правила жизни. <http://esquire.ru/wil/indians>
13. Индейские пословицы // <http://veter-s.ru/index/id/8396>
14. Индейские пословицы // http://vkontakte.ru/note1482557_9446617
15. Канада // <http://ru.wikipedia.org/wiki/Канада>
16. Конвенция о мирном решении международных столкновений (Гаага, 18 октября 1907 года)

17. Конституция США // http://www.pseudology.org/state/Cons_usa.html
18. Мудрость индейцев // <http://zipao.ru/neputevye-zametki/tradicii/mudrost-inde.html>
19. НАФТА – Североамериканская зона свободной торговли // http://ru.wikipedia.org/wiki/Североамериканская_зона_свободной_торговли
20. Оттава (племя) // [http://ru.wikipedia.org/wiki/Оттава_\(племя\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Оттава_(племя))
21. Первые нации // http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/ru/First_Nations
22. Перес Ш.. Новый Ближний Восток (М.: Прогресс, 1994) Предисловие к русскому изданию (Иерусалим, декабрь 1993г.) // http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/peres/intro.php
23. Полицентризм // <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/122151/Полицентризм>
24. Рысбеков Ю.Х, Конфликт интересов - водные ресурсы трансграничных рек (добавлено: 2007/12/18) // http://www.artofwar.net.ru/profiles/sergei_skripnik_andrei_greshnov_p/view_book/konflikt_interesov_-_vodnye_resursy_transgranichnyh_rek
25. Рысбеков Ю.Х. Трансграничное сотрудничество на международных реках: проблемы, опыт, уроки, прогнозы экспертов // Под ред. проф. В.А. Духовного. - Ташкент: НИЦ МКВК, 2009. - 202 с. - http://www.cawater-info.net/library/rus/carewib/transbound_coop.pdf
26. Рысбеков Ю.Х. Трансграничные водные ресурсы Центральной Азии: политические и правовые основы бесконфликтного использования // Материалы международной НПК «МКВК навстречу 4 Всемирному Водному форуму...» (27-29.04.2005) - Алма-Ата/Ташкент, 2005г. (226с.) - с.124-132
27. Рысбеков Ю.Х. Трансграничные водные ресурсы Центральной Азии как фактор региональной безопасности: политические и правовые аспекты ее обеспечения // Материалы Регионального семинара в рамках программы UNEP «Ускорение осуществления целей ИУВР-2005 в Центральной Азии» (Бишкек, 27-28 июля 2006г.) - 20с. // www.cawater-info.net/ucc-water/pdf/rysbekov.pdf
28. Соединённые Штаты Америки // http://ru.wikipedia.org/wiki/Соединённые_Штаты_Америки
29. Стокгольмская декларация ООН по окружающей среде (16 июня 1972 года) // <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1259490>
30. Теория игр // http://ru.wikipedia.org/wiki/Теория_игр
31. Чалый В. Канада - США: полезный опыт асимметричных взаимоотношений. Зеркало недели № 32 (407) 24 - 30 августа 2002 // <http://www.zn.ua/1000/1600/35882/>
32. 2009 Symposium: Boundary Waters Treaty Centennial Symposium // <http://orgs.law.wayne.edu/lawreview/symposiapast2009.htm>

33. Boundary Waters Treaty Centennial Symposium // <http://www.law.wayne.edu/bws.php>
34. Boundary Waters Treaty Centennial Symposium // <http://www.greatlakeslaw.org/blog/2009/01/boundary-waters-treaty-centennial-symposium.html>
35. Great Lakes Law // <http://www.greatlakeslaw.org/blog/2009/01/boundary-waters-treaty-centennial-symposium.html>
36. IJC Marks the 100th Anniversary of the Signing the Boundary Waters Treaty // <http://bwt.ijc.org/index.php?page=100th-anniversary&hl=eng>
37. International Joint Commission // http://www.ijc.org/en/home-main_accueil.htm
38. Mother Earth Water Walk // <http://www.motherearthwaterwalk.com/aboutus.html>
39. Mother Earth Water Walk, St. Lawrence River 2009 // <http://www.motherearthwaterwalk.com/stlawrence.html>
40. News Release, March 6, 2008 // http://www.ijc.org/rel/news/2008/080306_e.htm
41. Special master // http://wikipedia.org/wiki/special_master
42. Special + Master // <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Special+Master>
43. (The) Wayne Law Review // <http://orgs.law.wayne.edu/lawreview/>
44. Suzanne Hall. U.S., Canada Celebrate Boundary Waters Treaty Centennial (Jun 13, 2009) // http://blogs.state.gov/index.php/entires/boundary_waters_treaty_centennial/
45. <http://средстваинформацииикnet.ca/node/6690>

В) В настоящем Обзоре, в подстрочных сносках, приведены около 100 избранных «ссылок на ссылки» из докладов, которые имеют значительную информационную нагрузку (Соглашения, примеры – Cases Study, решения и сообщения МСК, релевантное национальное законодательство США и Канады, ряд двусторонних и многосторонних Соглашений и др.), рассмотрение которых выходит за рамки Обзора. Эти материалы могут быть полезны для тех, кто имеет желание их использовать или заинтересован в ознакомлении с ними. Большинство из этих материалов доступны в режиме on-line (в Интернете), что облегчает их поиск.

Подготовлено к печати
в Научно-Информационном Центре МКВК

Республика Узбекистан, 100 187,
г. Ташкент, массив Карасу-4, д. 11
Тел. (998 71) 265 92 95, 266 41 96
Факс (998 71) 265 27 97
Эл. почта: dukh@icwc-aral.uz; dukh@rol.uz;

Верстка: Беглов И.Ф.

Рис. на обложке - источник: U.S., Canada Celebrate Boundary
Waters Treaty Centennial //
http://blogs.state.gov/index.php/entires/boundary_waters_treaty_centennial/