

Главное управление водного хозяйства
Министерства сельского и водного
хозяйства Республики Узбекистан

Научно-информационный центр
Межгосударственной координационной
водохозяйственной комиссии
Центральной Азии

**Роль двух глобальных водных
конвенций для продвижения
интегрированного управления
водными ресурсами
в Республике Узбекистан
и поддержания трансграничного
сотрудничества в Центральной Азии**

Ташкент 2016

Содержание

Вместо предисловия	
В.А. Духовный	5
Конвенция ООН: наконец-то в силе	10
Стефан Макаффри о вступлении Конвенции по водотокам 1997 года в силу	15
Динара Зиганшина о Конвенции ООН по водотокам в Центральной Азии – текущее положение и перспективы на будущее	18
Гёц Рейхарт: Вступление Конвенции ООН по водотокам в силу – должна ли Европа беспокоиться?	23
Патрисия Воутерс: Рассматривая китайский подход к Конвенции ООН по водотокам – время для пересмотра?	28
Габриель Экштейн о влиянии Конвенции ООН по водотокам на ресурсы подземных вод	34
Комитет по осуществлению – новый организационно-правовой механизм сотрудничества в рамках Водной Конвенции ЕЭК ООН Д.Р. Зиганшина	40
Роль и уместность Водной Конвенции ООН 1997 года для стран бассейна Аральского моря Д.Р. Зиганшина	44
О некоторых вопросах имплементации глобальных Водных Конвенций в национальное законодательство (на примере Узбекистана) Ю.Х. Рысбеков, А.Ю. Рысбеков	65
Сравнение основных положений глобальных Конвенций по трансграничным водам – Хельсинкской (1992) и Нью-Йоркской (1997) Ю.Х. Рысбеков	84

Вместо предисловия

В.А. Духовный

По данным выдающегося итальянского правоведа Данте Капонера, корни водного права восходят к 3-4 тысячелетию до нашей эры в период ранних династий Египетских фараонов, устанавливавших порядок использования и распределения воды Нила.

Тем не менее, прошло почти шесть тысяч лет пока человечество занялось выработкой глобальных правил использования общих, совместных или трансграничных вод.

Хельсинские правила 1966 года заложили основу для многих двухсторонних и многосторонних соглашений, включая две глобальные «водные» конвенции. Европейская Экономическая комиссия, Международная Юридическая Ассоциация и ООН развернули работу по созданию документов глобального значения, которые были бы приняты странами. В результате были подготовлены две глобальные конвенции, касающиеся правил управления и использования этих вод: Конвенция ООН 1997 («О праве несудоходных видов использования международных водотоков»), и Конвенция по трансграничным водам Европейской Экономической Комиссии ООН 1992 года. («По охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер»). Первая Конвенция была принята Генеральной Ассамблеей ООН 21 мая 1997 года и вступила в силу 17 августа 2014 года. Конвенция ЕЭК ООН была принята старшими советниками по окружающей среде и водным проблемам Правительств государств региона ЕЭК ООН 17-18 марта 1992 года и вступила в силу 6 октября 1996 года. По прошествии 17 лет с её вступления в силу Конвенция ЕЭК ООН приобрела характер глобальной и к ней может присоединиться любое государство-член ООН. В результате, мировое сообщество трансграничных водопользователей и водопотребителей получило общие правила своих действий и должно соизмерять свои соглашения и договоры, а самое главное – свою линию поведения – с этим международным кодексом воды. Эти документы формируют чёткие обязанности любого государства, входящего в систему ООН, как строить свою деятельность, ориентируясь на возможность совместного справедливого и равноправного использования совместных вод. Как бы вы их не называли – трансграничными водными ресурсами, международными водотоками, разделяемыми водами или ещё каким ни будь термином – эти Конвенции определяют общий порядок, которому должны следовать пользователи таких вод. А суть его в главном – не навреди соседу, используй воду на своей территории так, чтобы водопользование и природа трансграничных стран не пострадали. Обе Конвенции в определённой степени дополняют друг друга – Конвенция ООН более концентрирует внимание на планировании мероприятий, уточнении

процедур планируемых мер и положений об организации сотрудничества. Вторая Конвенция более нацелена на соблюдение природоохранной стороны взаимодействия стран на трансграничных водах. Особым достоинством Водной конвенции ЕЭК ООН является наличие мощного и развитого институционального механизма для оказания поддержки странам в соблюдении ее положений и их развитии, которое включает в себя Совещание сторон, рабочие и вспомогательные органы и экспертные группы, Комитет по соблюдению и так далее. Такая институциональная основа обусловлена рамочным характером Конвенции, которая предусматривает, что содержащиеся в ней общие принципы и нормы должны быть конкретизированы и детализированы в форме различных рекомендаций, руководящих принципов и других инструментов так называемого «мягкого» права. Наличие такого коллективного форума, в котором все заинтересованные стороны могут обмениваться мнением, опытом и проблемами, является важной платформой, на которой неясности в применении норм международного права могут быть прояснены. К тому же, как показывает обзор тенденций последних десятилетий, именно на таких площадках, где совместно работают как официальные представители стран, так и эксперты, общественность и секторальные министерства, идет развитие современного международного права.

Мы можем гордиться, что Узбекистан, первым среди стран Центральной Азии, стал членом двух Конвенций, тем самым ещё раз подчеркнув свою глубокую приверженность справедливому и эффективному использованию водных ресурсов.

У обоих документов есть три общих положения:

- обязательство сотрудничать;
- обязательство не нанесения ущерба;
- обязательства по обоснованному и справедливому использованию вод (или водотоков).

Подразумевается, что эти общие положения должны быть конкретизированы в соглашениях по отдельным водотокам. Но, несмотря на то, что 116 из 276 бассейнов управляются межгосударственными соглашениями, только менее десятка бассейнов имеют договоры и другие инструменты регулирования, которые являются строгими и четкими правилами управления и использования воды в таких непростых условиях. Значительная часть договоров страдает отсутствием обоснованного регламентирования режимов работы водохранилищ, соблюдением экологических попусков, распределением воды в средних и экстремальных условиях, условиями финансирования и экономических взаимоотношений, особо возмещения ущерба, а также условия и порядок арбитража. Это создает определенную неустойчивость в водной безопасности, ибо имеются возможности обходить неясные или не всегда определенные положения имеющихся юридических документов. Следует отметить, что переговоры по трансграничным водам и соответственно подготовка и доведение до подписания и утверждения на парламентском уровне соглашений по трансграничным водам очень сложны. Одна из основных причин этого состоит в

различиях между соседними странами в социально–экономическом развитии, в политической основе действий, в административном и управленческом потенциале. Этот процесс, как и все взаимоотношения по международным водотокам, носит очень эмоциональный характер, ибо это всегда является удобным поводом для проявления и демонстрации, как националистических тенденций, так и взглядов и подходов, основанных на реалиях и пониманиях необходимости и неизбежности сотрудничества и поиска консенсуса. Порой негативную роль во всех водных делах играют средства массовой информации, которые используют всякий повод для нагнетания обстановки и «бури в стакане воды» по любому поводу водных противоречий, которые в столь большом количестве возникают на всем глобальном пространстве.

Все водные взаимоотношения всегда находятся на грани встречных интересов, которые легко изобразить как зерна конфликта. От вододеления и режимов на больших реках до распределения воды по небольшому каналу конкуренция по количеству, качеству, «распределению», режиму всегда имеет место. Но это же создает и платформу для обсуждения, поиска взаимоприемлемых решений и совместного осуществления, как это предлагается в теории согласно теории конфликтов, так и трудах аналитиков в области водных отношений (Аарон Вольф, Марк Зейтун и др.), которые подчеркивают, что «конфликт не блокирует возможность решения проблем, а наоборот – конфликт или возможность его является не противоречащим долговременному решению проблемы». Возможность или возникновение конфликта заставляют искать решения по выходу из него. В своей повседневной практике водные профессионалы постоянно решают конфликтные ситуации.

Надо поставить себя на место оппонента и попробовать найти решение, совместив его и свою позиции. Но надо быть откровенным – встречные интересы на межгосударственном уровне, особенно межотраслевые, перерастают в межнациональные противостояния, в которых амбициозные устремления преобладают над разумом. Особенно это касается ситуаций, где коммерческие интересы выступают вместе с желанием экономического и политического доминирования одних стран над другими, как это происходит при одностороннем развитии стран верхних водосборов с большим энергетическим потенциалом, где стремления получить значительную выгоду от использования гидроэнергетического потенциала в разрез принципам справедливости и разумности смыкаются с амбициями стать командиром и диктатором водных режимов рек. Не признавая никаких положений международного права и общего, и водного, они, провозглашая себя лидерами водного сотрудничества, в то же время игнорируют его и базируются на гипотезе «абсолютного суверенитета», нисколько не смущаясь оттого, что грубо нарушают одно из основных положений международного права – «не навреди!». Возникает вопрос – где корни такого поведения?

а) Международное водное право не дает четких предписаний по использованию и управлению международными водотоками а лишь очерчивает контур дозволенного поведения, который по-разному трактуется странами. Формулировки норм в глобальных водных конвенциях очень общие, к примеру,

правило «справедливого и разумного использования воды» каждая страна толкует по-своему.

б) Коммерциализация водных объектов и гегемонизация денежных интересов, которые преобладают сейчас в мире, особенно в Азии, Латинской Америке и т.д., резко уменьшают возможность справедливого и эффективного использования воды в интересах всех соседей. Гидроэнергетические комплексы стремятся получить прибыли как можно больше и как можно раньше. Поэтому практически в условиях коммерческих собственников водохранилищ речи не может идти о многолетнем регулировании стока как средстве преодоления последствий изменения климата и связанных с ними учащением экстремальных явлений. Во все времена управление плотинами и водохранилищами на реке давало ключ ко всей реке. Утверждение своего положения на реке отдельными странами на базе коммерческих интересов, займов или соглашений не с бассейновыми странами позволяет игнорировать интересы соседей. Управление должно быть совместным и нейтральным, вне зависимости от коммерческих интересов. Опыт США и Канады дает единственно правильное решение – отделить собственников водохранилищ от собственников ГЭС и более того – собственники ГЭС платят собственникам водохранилищ за величину попусков и никогда не имеют права диктовать эти попуски. Они определяются водохозяйственными организациями по согласованию со всеми заинтересованными сторонами в бассейне.

в) Роль доноров и МФИ может быть положительной – пример тому договор по Инду между Пакистаном и Индией (1960 г.), который был заключен между ними в условиях войны под нажимом, при патронаже и гарантии со стороны Всемирного банка. Азиатский банк развития придерживается достаточно объективной линии, утверждая в своих операционных руководствах условия займов только при согласовании строительства между соседями. Этой линии ранее придерживался и Всемирный банк, но по всей вероятности, в подходе Всемирного банка возникла новая коммерческая парадигма в поддержку крупных ГЭС даже при категорических возражениях прибрежных стран. Это прослеживается из новой стратегии Банка, обнародованной в июле 2013 г. и участии в строительстве линии электропередач от крупных спорных ГЭС в Эфиопии, Кыргызстане и Таджикистане. Еще более неразумно действуют те доноры, которые практически поддерживают противников водных конвенций. У доноров принципы часто идут в противовес международному водному праву. Такие заигрывания в стиле «двойных стандартов» удивляют своей непоследовательностью и в целом контрпродуктивны!!!

г) Еще один источник или корень – противодействие обмену информацией и созданию бассейновых баз знаний. Хотя Европе удалось добиться в этом некоторого успеха вследствие внедрения Европейской Водной Рамочной Директивы, но в целом существует правило – те, кто хотят стать гидрогегемонами, препятствуют открытому обмену информацией, особенно онлайн, в крайнем случае, выдают откорректированные данные. Препятствие открытости, прозрачности, получению информации о запасах снега в горах и обмену данными по станциям между сторонами не позволяет эффективно управлять

водными ресурсами. Такое поведение отдельных стран должно рассматриваться как угроза будущему выживанию человечества и сурово пресекаться на глобальном уровне. Свободный доступ к информации должен расцениваться как «лакмусовая бумажка» по отношению стран, правительств, отдельных ведомств к участию в сотрудничестве.

Наш семинар является одним из первых шагов широкой водной и экологической общественности по освоению достаточно сложного лабиринта международного водного права. Наряду с высокой ответственностью работников водного хозяйства за устойчивое обеспечение водой как потребностей питьевого и коммунального водоснабжения, орошаемого земледелия, природного комплекса, промышленности и энергетики, следование правилам международного водного права в сочетании с высокой профессиональной этикой и чувством водного братства должно быть всегда надёжным компасом для каждого из нас, служителей воды.

Конвенция ООН: наконец-то в силе

19 мая 2014 года Вьетнам стал 35-й стороной Конвенции 1997 года о праве несудоходных видов использования международных водотоков. В результате, по прошествии 90 дней с момента ее ратификации 35-й по счету страной, 17 августа 2014 года Конвенция вступила в силу.

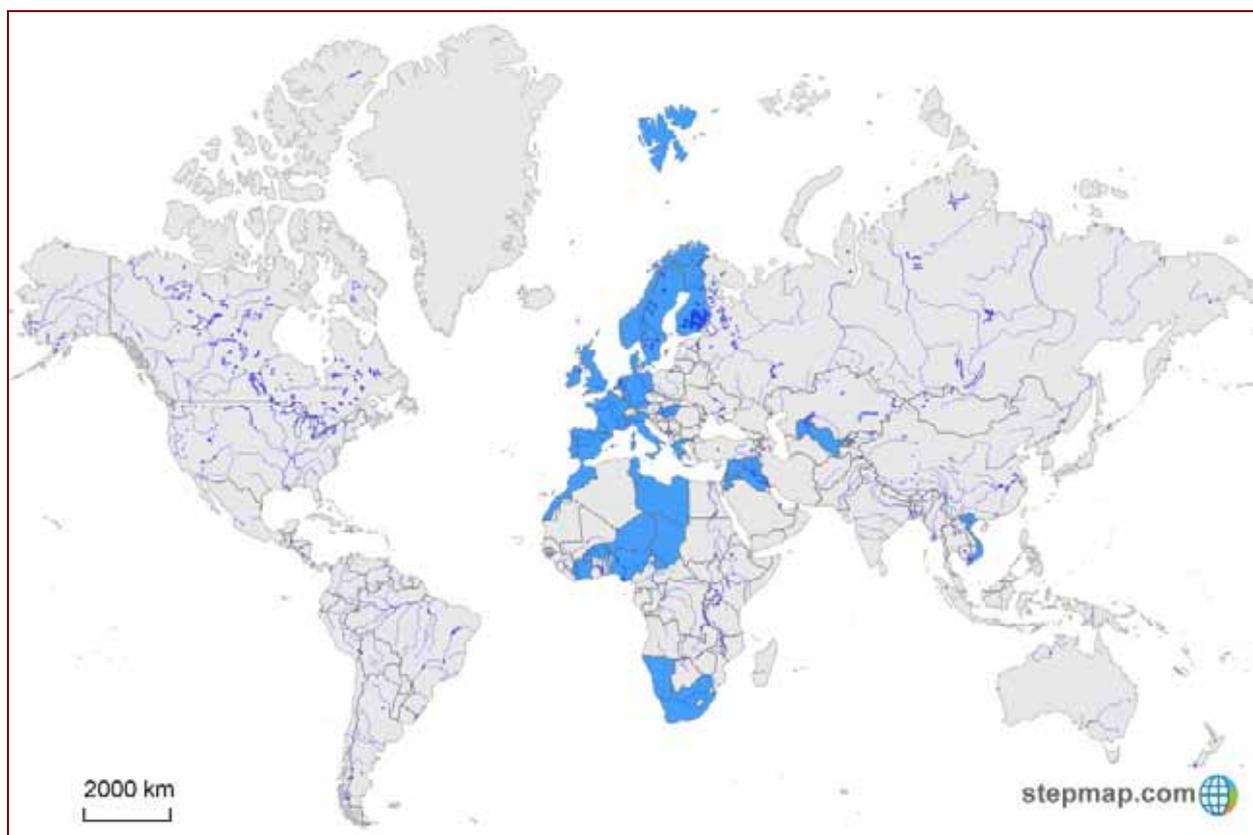


Рис. 1. Карта государств-сторон Конвенции ООН по водотокам

Очень долгое время успех Конвенции нельзя было гарантировать. Хотя изначально 103 страны-члена ООН проголосовали за принятие Конвенции на Генеральной Ассамблеей ООН в 1997 году, и только три страны голосовали против – Бурунди, Китай и Турция – 27 стран воздержались, а 33 страны не присутствовали на голосовании. Однако это голосование скрывало давние противоречия, связанные с распределением и управлением трансграничными пресными водами. В частности, имели место разногласия между прибрежными странами верховьев и низовьев относительно главенства фундаментальных

принципов Конвенции: справедливого и разумного использования – поддерживаемого большинством стран верхнего течения – и доктрины непричинения значительного ущерба – которой оказывали предпочтение большинство стран нижнего течения (Eckstein, 2002).

Слабая поддержка в первые годы после принятия Конвенции вызвала предположение, что данный международный договор обречен на провал. Однако в последние годы темпы ратификации Конвенции выросли более чем вдвое (18 ратификаций в первые 12 лет по сравнению с 17 за последние 5 лет). Подобное возрождение частично стало возможным благодаря усилиям Всемирного фонда охраны дикой природы (который в 2009 году включил вопрос ратификации Конвенции в свой перечень поддерживаемых работ), а также углублению понимания, что страны обязаны сотрудничать в области использования и управления трансграничными пресными водами. Это может быть вызвано угрозами изменения климата или обеспокоенностью в связи с уменьшением объема водных ресурсов, используемых для хозяйственно-бытовых нужд. В любом случае, факт, что страны готовы связать себя процессуальными и материальными нормами Конвенции, является многообещающим знаком, особенно с учетом того, что трансграничный характер пресных вод в мире представляет скорее норму, а не исключение.

Шестьдесят процентов всех ресурсов пресной воды на Земле находятся в бассейнах, которые совместно используются, как минимум, двумя странами; 21 страна расположена целиком в международных бассейнах; 13 бассейнов мира разделяются 5-8 прибрежными странами; 5 бассейнов (Конго, Нигер, Нил, Рейн и Замбези) разделяются 9-11 странами; и одна река – Дунай – протекает по территории 17 стран (UNEP, 2002). 276 водотоков пересекают границы предположительно 145 стран и около 450 трансграничных подземных водоносных горизонтов и бассейнов пересекают почти каждую страну внутри континентов (Экштейн и Синдикко (Eckstein & Sindico), 2014). Таким образом, глобальное рамочное соглашение, определяющее управление и руководство ресурсами пресной воды, представляет собой как логическое достижение, так и значительную веху в развитии международного водного права и усилиях международного сообщества по улучшению и обеспечению мирного управления трансграничными пресными водами.

Государства-стороны Конвенции ООН по водотокам

Страна	Голосование на ГА ООН (1997 г.)	Расположение в бассейне	Уровень экономич. дохода*	Географический регион*
Бенин	Отсутствовал	Верх/Нижн	Низкий	Тропическая Африка
Буркина-Фасо	«за»	Больше верх.	Низкий	Тропическая Африка
Чад	Не зарегистрир.	Больше верх.	Низкий	Тропическая Африка
Кот-д'Ивуар	«за»	Больше нижн.	Ниже среднего	Тропическая Африка
Дания	«за»	Ни один	Высокий	Западная Европа
Финляндия	«за»	Ни один	Высокий	Западная Европа
Франция	Воздержался	Верх/Нижн	Высокий	Западная Европа
Германия	«за»	Верх/Нижн	Высокий	Западная Европа
Греция	«за»	Верх/Нижн	Высокий	Западная Европа
Гвинея-Бисау	Не зарегистрир.	Низовье	Низкий	Тропическая Африка
Венгрия	«за»	Верх/Нижн	Выше среднего	Вост-Европа & Цент.Азия
Ирак	Не зарегистрир.	Низовье	Выше среднего	Бл.Восток & Сев.Африка
Ирландия	«за»	Ни один	Высокий	Западная Европа
Италия	«за»	Ни один	Высокий	Западная Европа
Иордания	«за»	Ни один	Выше среднего	Бл.Восток & Сев.Африка
Ливан	Отсутствовал	Больше верх.	Выше среднего	Бл.Восток & Сев.Африка
Ливия	«за»	Ни один	Выше среднего	Бл.Восток & Сев.Африка
Люксембург	«за»	Верх/Нижн	Высокий	Западная Европа
Черногория	Не предусмотрено	Низовье	Выше среднего	Вост-Европа & Цент.Азия
Марокко	«за»	Ни один	Ниже среднего	Бл.Восток & Сев.Африка
Намибия	«за»	Верх/Нижн	Выше среднего	Тропическая Африка
Голландия	«за»	Больше	Высокий	Западная Европа

Страна	Голосование на ГА ООН (1997 г.)	Расположение в бассейне	Уровень экономич. дохода*	Географический регион*
		нижн.		
Нигер	Отсутствовал	Верх/Нижн	Низкий	Тропическая Африка
Нигерия	Отсутствовал	Больше нижн.	Ниже среднего	Тропическая Африка
Норвегия	«за»	Верх/Нижн	Высокий	Западная Европа
Португалия	«за»	Больше нижн.	Высокий	Западная Европа
Катар	«за»	Ни один	Высокий	Бл.Восток & Сев.Африка
Южная Африка	«за»	Больше верх.	Выше среднего	Тропическая Африка
Испания	Воздержался	Верховье	Высокий	Западная Европа
Швеция	«за»	Верх/Нижн	Высокий	Западная Европа
Сирия	«за»	Верх/Нижн	Ниже среднего	Бл.Восток & Сев.Африка
Тунис	«за»	Больше нижн.	Выше среднего	Бл.Восток & Сев.Африка
Великобритания	«за»	Ни один	Высокий	Западная Европа
Узбекистан	Воздержался	Верх/Нижн	Ниже среднего	Вост-Европа & Цент.Азия
Вьетнам	«за»	Больше нижн.	Низкий	Вост.Азия & Тихоокеанские острова

* Категории уровня экономического дохода и географического региона, за исключением Восточной Европы, основываются на классификации Всемирного банка. Регион Восточной Европы определен автором. Таблица взята из работы Экштейна (Eckstein, 2002).

Прим: Парагвай, Венесуэла и Йемен подписали Конвенцию, но пока не ратифицировали ее.

Тем не менее, вступление Конвенции в силу не является последним словом в этом деле. В реальности, данный этап поднимает столько же новых вопросов, сколько их было до начала действия Конвенции. Например, о чем говорит географическое распределение государств-участников данного международного договора? Из 35 государств, ратифицировавших Конвенцию, большая часть приходится на Европу (16) и Африку (12), всего две стороны из Азии, ни одно государство из американского полушария не ратифицировало Конвенцию, и пять других сторон находятся в Ближневосточном регионе, исключая Африку, причем всего восемь стран из так называемого региона

MENA (страны Ближнего Востока и Северной Африки) теперь являются сторонами Конвенции. По меньшей мере, это распределение предполагает определенное предвзятое отношение, с географических позиций, к Конвенции. С позиции расположения стран в верховьях или низовьях картина менее ясная. Из 35 государств-участников, 5 государств являются, по большей части, государствами верхнего течения, 10 преимущественно государствами нижнего течения, 12 государств имеют смешанные характеристики и 8 государств не имеют принадлежности ни к верхнему, ни к нижнему течению по расположению в бассейне.

Помимо географического распределения, возникают и другие вопросы. Что подразумевает выполнение Конвенции на практике? Как страны будут реализовывать свои мандаты в пределах своих границ и по отношению к своим соседям? Почему страны Америки и Азии воздерживаются от ратификации Конвенции? Как повлияет вступление Конвенции в силу на Водную Конвенцию ЕЭК ООН 1992 года, которая уже действует на большей территории Европы и к которой с 6 февраля 2013 года могут присоединиться другие страны мира? Наконец, как повлияет выполнение Конвенции на действующие региональные и локальные соглашения по трансграничным пресным водам?

В последующих очерках представлены различные точки зрения на Конвенцию ООН по водотокам. Они не отвечают на все затронутые вопросы, но, тем не менее, дают содержательные, порой провокационные оценки и толкования, что способствует обсуждению в сфере управления совместно используемыми водными ресурсами мира. Очерки приводятся в порядке их появления в блоге Проекта по международному водному праву.

Стефан Макаффри о вступлении Конвенции по водотокам 1997 года в силу¹

С получением тридцать пятой ратификационной грамоты от Вьетнама 19 мая 2014 года, Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года вступит в силу 17 августа 2014 года, через девяносто дней после сдачи ратификационной грамоты, как предусмотрено Статьей 36(1) Конвенции. Хотя процесс ратификации был довольно медленным с момента первоначального прорывного присоединения к нему государств Ближнего Востока, он ускорился в последнее время. Без сомнения, вступление Конвенции в силу является знаменательным событием для международного водного права, а также служит хорошим предзнаменованием для охраны, использования и управления международными ресурсами пресных вод в соответствии с общепринятыми принципами. Однако, не смотря на важность вступления Конвенции в силу, нельзя забывать о ее значимости как отражения основополагающих принципов обычного международного права по этому предмету.

Известно, что обсуждение Конвенции велось в штаб-квартире Организации Объединенных Наций в 1996 и 1997 гг. на базе проектов статей, которые подготавливались Комиссией международного права в течение двадцати лет (1974-1994 гг.). Генеральная Ассамблея обратилась к Комиссии в 1970 году с просьбой изучить данный вопрос с целью его постепенной проработки и кодификации. В данном контексте “кодификация” означает более точную формулировку норм обычного международного права. Проекты статей, подготовленные Комиссией, были приняты правительствами, участвовавшими в обсуждении, с небольшими – хотя в некоторых случаях важными – поправками. В результате получен международный договор, который, как ожидалось, должен был закрепить наиболее фундаментальные принципы права международных водотоков. В целом считается, что этими принципами должны быть справедливое и разумное использование, недопущение значительного ущерба и предварительное уведомление о планируемых мерах. Они выражены в конкретных положениях Конвенции, причем ряд других положений являются вспомогательными или добавочными к ним – например, общее обязательство сотрудничать, обязательство обмениваться данными и информацией на регулярной основе и обязательство защищать и сохранять водные экосистемы. В той мере, в которой Конвенция 1997 года представляет такую кодификацию, нормы, отраженные в ней, будут обязательными для всех государств как

¹ Д-р Макаффри, заслуженный профессор права в Тихоокеанской школе права им. Макджорджа и бывший специальный докладчик Комиссии ООН по международному праву по проектам статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Адрес эл.почты для корреспонденции: smccaffrey@pacific.edu.

обычное международное право, независимо от того, является ли Конвенция действующей для отдельного государства.

Примечательно, что почти сразу после принятия Конвенции Международный суд ООН в своих решениях стал, в значительной степени, опираться на ее положения. Так, в деле по проекту Габчиково-Надьмарош (Венгрия/Словакия) (ICJ 1997), решение по которому было вынесено четыре месяца спустя после принятия Конвенции, суд сослался на Конвенцию для подкрепления принципов, на которые он опирался, а именно, вероятно, на самый главный принцип Конвенции – справедливого и разумного использования – называя его «основным правом» всех государств, совместно использующих международные водотоки. Тот же принцип явно фигурировал в деле целлюлозных фабрик на реке Уругвай (Аргентина против Уругвая) (ICJ, 2010).

Одна из особенностей сферы действий Конвенции, которая иногда не принимается полностью во внимание, заключается в том, что Конвенция охватывает как поверхностные, так и сопутствующие подземные воды. Объяснение вытекает из понятия «водоток», которое означает «систему поверхностных и подземных вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое...» (Статья 2(a)). Поскольку большая часть подземных вод Земли взаимодействует с поверхностными водами, этот охват довольно обширный. Кроме того, около 97% пресных вод, доступных для потребления, являются подземными. Таким образом, положения Конвенции применяются к совместно используемым подземным водоносным горизонтам, а также к тем водоносным горизонтам, которые сами по себе не являются разделяемыми, но имеют гидравлическую связь с разделяемыми поверхностными водами.

Заключительный вопрос, поднимаемый в связи со вступлением в силу Конвенции по водотокам 1997 года, касается ее отношения к Конвенции ЕЭК ООН 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Данное соглашение первоначально предусматривалось и разрабатывалось как региональный инструмент, охватывающий государства в зоне ЕЭК. Это отражено в довольно небольшом количестве сторон для ее вступления в силу (16 согласно Статье 26(1)) и в ее акценте на недопущении трансграничного воздействия, определяемого как «любые значительные вредные последствия для окружающей среды» (Статья 1(2)), вопросе, имеющем особо большое значение в развитом регионе, хорошо обеспеченном водой в целом. В связи с поправкой к Конвенции ЕЭК ООН, принятой 6 февраля 2013 года, к данному соглашению теперь могут присоединиться государства, не входящие в зону ЕЭК. Таким образом, со вступлением в силу Конвенции ООН от 1997 г., мы располагаем двумя международными договорами по совместно используемым пресным водам, которые открыты для всех государств. Однако встает вопрос о совместимости этих конвенций.

По моему мнению, ответ положительный. Два договора, в принципе, имеют один и тот же предмет и цель – коллективное использование, управление и защиту совместно используемых ресурсов пресных вод – хотя к их достижению они подходят несколькими разными путями. Конвенция 1992 года

содержит гораздо более детальные положения о недопущении трансграничного воздействия и о защите международных водотоков от загрязнения, но они являются дополнительными к соответствующим, более общим положениям Конвенции 1997 года. Аналогично, акцент Конвенции 1997 года на справедливом и разумном использовании дополняет Конвенцию 1992 года, кратко затрагивающую этот принцип в контексте деятельности, которая оказывает или может оказывать трансграничное воздействие (Статья 2(2)(с)). Тот факт, что одно государство, на территории которого находится значительное количество международных водотоков – Узбекистан – уже ратифицировал эти два договора, предполагает, что правительства также видят взаимодействие между ними.

В заключение, вступление в силу Конвенции по водотокам 1997 г. является знаменательным событием в развитии международного водного права. Тот факт, что на его достижение ушли многие годы, не должен вызывать беспокойство. Конвенция, так или иначе, отражает основные принципы обычного международного права в этой области, многие страны, которые могли бы присоединиться к ней, уже имеют определенные соглашения, которые охватывают их взаимоотношения в сфере пресных вод, и опыт показал, что на процесс обеспечения вступления общих соглашений в силу может потребоваться время. Однако, теперь, учитывая, что Конвенция имеет требуемое число ратификационных грамот для вступления в силу, стороны будут иметь «конституцию», определяющую их отношения в сфере использования и управления водными ресурсами, и это может способствовать присоединению и других стран.

Динара Зиганшина о Конвенции ООН по водотокам в Центральной Азии – текущее положение и перспективы на будущее²

Роль и уместность Конвенции ООН в Центральной Азии

Решение проблем воздействия изменения климата и демографического роста, а также увязка различных требований на воду, предъявляемых питьевым водоснабжением и санитарией, экосистемами, сельским хозяйством, производством продовольствия, промышленностью и энергетикой, представляют основные вызовы для водной безопасности в бассейне Аральского моря, территория которого делится Афганистаном, Казахстаном, Кыргызской Республикой, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном. Для преодоления этих вызовов требуется целостное, взаимовыгодное, коллективное решение, согласованное всеми участвующими сторонами. В ходе региональной оценки относительно роли и уместности Конвенции ООН по водотокам 1997 года в странах бассейна Аральского моря, выполненной в 2011 году, было обнаружено, что этот глобальный инструмент может улучшить правовую основу сотрудничества по трансграничным водам бассейна и помочь странам в построении и обеспечении эффективного и мирного управления совместно используемыми водными ресурсами (Ziganshina, 2011).

Хотя на двустороннем, суб-бассейновом и бассейновом уровнях имеется множество правовых инструментов, регулирующих использование и охрану совместно используемых водотоков в Центральной Азии, эти соглашения остро нуждаются в усовершенствовании, поскольку они не включают в себя основные принципы международного водного права и передовые методы управления. В этом плане Конвенция ООН могла бы играть дополняющую роль к существующим договоренностям и выступать в качестве ресурса, помогающего интерпретировать двусторонние договоры и соглашения в регионе. Хотя нормы Конвенции ООН по большей части сформулированы в общих чертах, чтобы можно было их применять к разным речным бассейнам мира, некоторые ее положения все же точнее и конкретнее, чем нормы субрегиональных соглашений по бассейну Аральского моря. Наиболее заметными примерами являются правило справедливого и разумного использования и процедуры уведомления о планируемых мерах, которые в субрегиональных соглашениях не прописаны, а, по-видимому, просто отнесены к вопросам «совместного управления» и «совместного рассмотрения».

² Д-р Зиганшина работает в Ташкенте (Узбекистан) заместителем директора Научно-информационного центра Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии. Адрес эл.почты для корреспонденции: dinara.ziganshina@gmail.com.

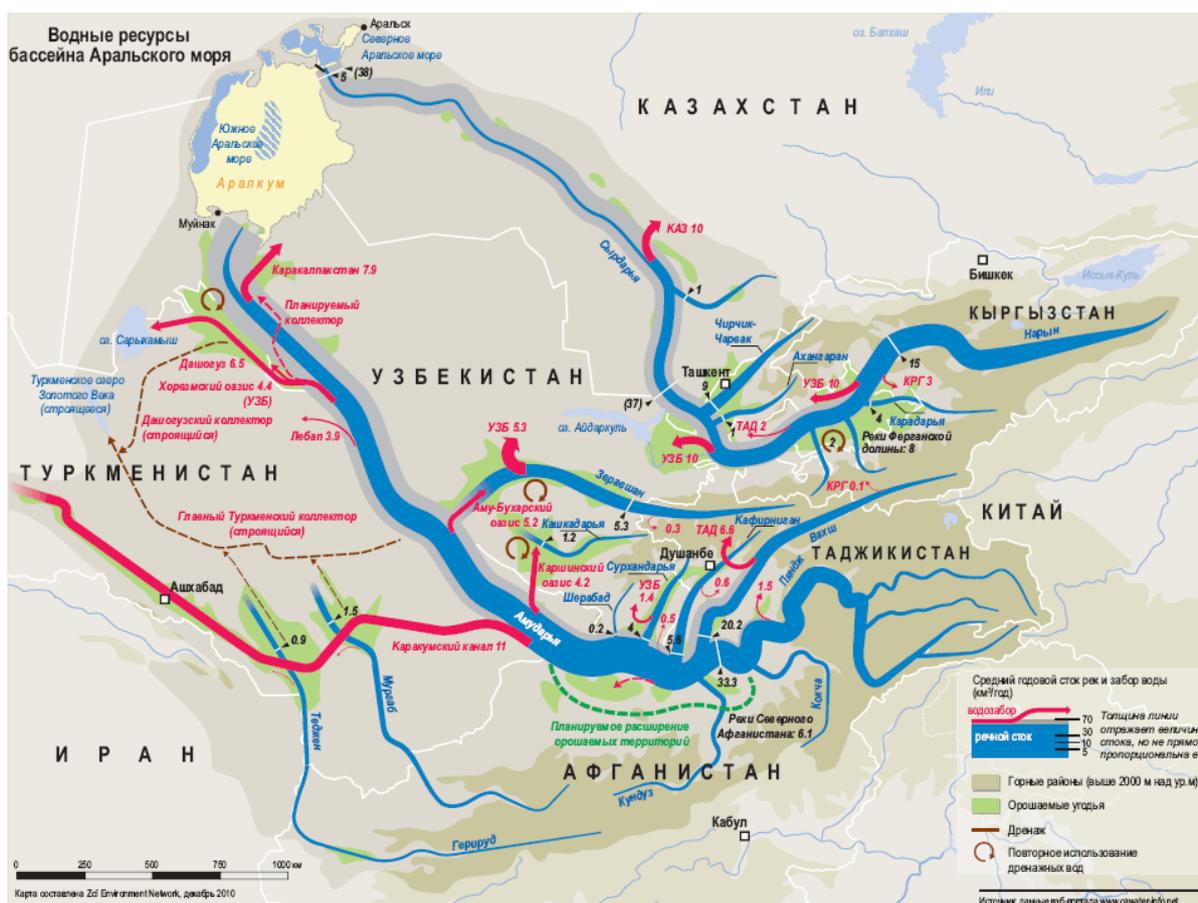


Рис. 2. Водные ресурсы бассейна Аральского моря

Источник: Амударьинская сеть

Кроме того, Конвенция ООН могла бы послужить в качестве общей платформы для Центрально-Азиатских стран при ведении переговоров по будущим соглашениям, поскольку она не препятствует заключению локальных и региональных соглашений по водотокам. Существующие в бассейне правовые механизмы разрабатывались без учета меняющихся обстоятельств, и вносить в них необходимые изменения не просто. В результате многие из этих соглашений не работают и потеряли эффективность.

Присоединившись к Конвенции ООН, страны Центральной Азии могут выиграть не только от отдельных ее положений, но и от всего текста Конвенции, который был тщательно составлен, чтобы обеспечить систему взаимодействующих и взаимоподкрепляющих правил и процедур. Особое значение имеет вклад Конвенции в мирное решение противоречий, проявляемое в продуманной системе процедурных норм и механизмов урегулирования споров, включая возможность формирования беспристрастной комиссии по установлению фактов.

Перспективы применения Конвенции ООН в регионе

Несмотря на ценность и уместность Конвенции ООН, Узбекистан остается единственной страной из региона, которая присоединилась к ней. Во время принятия Конвенции Генеральной Ассамблеей ООН в 1997 году, ни одно из Центрально-Азиатских государств не проголосовало против представленного текста. Казахстан проголосовал положительно, Узбекистан воздержался от голосования, а Кыргызская Республика, Таджикистан и Туркменистан не участвовали в процессе голосования. Пример Узбекистана, который воздержался от голосования, но в итоге присоединился к Конвенции, демонстрирует возможность того, что страны могут изменить свою позицию. Причинами изменения позиции могут служить политические соображения, усиление внимания к экологическим и социальным проблемам, связанным с трансграничными водами, либо улучшение правового понимания пользы от Конвенции для мирного использования ресурса. Также возможно, что страна намеревалась тем самым выразить международному сообществу свою позицию, продемонстрировав приверженность международному водному праву. В этой связи, каковы шансы, что и другие страны региона присоединятся к Конвенции?

Казахстан, проголосовавший за принятие Конвенции, является наиболее вероятным кандидатом. Это будет логичным и не требующим больших затрат для страны шагом, поскольку она присоединилась ко всем природоохранным Конвенциям ЕЭК ООН, которые налагают более жесткие обязательства. Например, Конвенция Эспо включает детальные положения по процедурам уведомления о планируемых мерах, а Водная конвенция ЕЭК ООН предусматривает строгие требования по предотвращению и контролю трансграничного ущерба, охране природы и созданию совместных органов.

Туркменистан, другая страна низовьев, рассматривает присоединение к Конвенции ООН после того, как она недавно присоединилась к Водной конвенции ЕЭК ООН. Официальный представитель этой страны заявил на международной водной конференции в Ташкенте в 2011 году, что ведутся подготовительные работы по присоединению к Конвенции.

В то же время, шансы, что в ближайшем будущем две страны верхнего течения – Кыргызстан и Таджикистан – могут присоединиться к Конвенции ООН, пока не очень велики. В начале 2000-х, Министерство иностранных дел Кыргызской Республики посчитало нецелесообразным для страны присоединение к Конвенции (см. региональную оценку 2011 г.), несмотря на то, что Кыргызстан присоединился к Конвенции Эспо в 2001 году. С тех пор нет данных об изменении отношения к Конвенции. Глава Кыргызской делегации на международной водной конференции в Ташкенте в 2011 году большей частью подкрепил это предположение и добавил, что его страна в качестве первого шага может рассмотреть присоединение к Протоколу по проблемам воды и здоровья при Водной конвенции ЕЭК ООН. Одновременно он добавил, что Кыргызстан будет больше склоняться к подписанию Конвенции ООН, чем Водной

конвенции ЕЭК ООН, поскольку, на его взгляд, она больше подходит для решения проблем, с которыми сталкивается Центрально-Азиатский регион (Ziganshina, 2011).

Аналогично, Таджикистан не расположен к присоединению к Конвенции, несмотря на тот факт, что Президент Таджикистана подчеркивает ключевую роль международных соглашений в решении водохозяйственных проблем региона. Например, в своей речи на 1-м Азиатско-Тихоокеанском Водном саммите Эмомали Рахмон заявил: «Выработка и принятие Международной водной конвенции может быть одним из важных шагов в консолидации усилий, что определит универсальные принципы водной политики с учетом обеспечения интересов всех потребителей». Тем не менее, существующие юридические обязательства Таджикистана задают тон для присоединения к Конвенции. К примеру, по Соглашению о трансграничных водах, заключенного в рамках Содружества независимых государств в 1998 году, Таджикистан согласился учитывать положения Хельсинских правил от 1966 года, на которых в большей степени основывается Конвенция ООН, и Водная конвенция ЕЭК ООН. Кроме того, 17 февраля 2004 года был издан Указ Президента Республики Таджикистан №1287 о присоединении к Конвенции Эспо, но пока Депозитарий Конвенции не получил ратификационные документы. Если Таджикистан завершит процесс ратификации Конвенции Эспо, он станет Стороной другого инструмента, который в значительной степени согласуется с процессуальными нормами международного водного права.

Перспективы

Представляется, что нежелание двух стран верхнего течения присоединиться к Конвенции ООН исходит не из-за неприятия ими ее нормативных предписаний, а из-за не всегда правильного понимания ее положений. Так, некоторые страны критиковали Конвенцию ООН как отдающую предпочтение интересам богатых и влиятельных государств, игнорирующую ситуацию в странах, страдающих от дефицита воды, предоставляющую отдельным государствам слишком большую свободу действий по толкованию ее положений для своей собственной выгоды, и как неясную и неточную в определении прав и обязанностей, налагаемых на прибрежные страны.

Тщательный анализ Конвенции ООН и в целом международно-правовой основы, частью которой конвенция является, рассеивает некоторые из этих утверждений. Конвенция ООН налагает одинаковые обязательства на все прибрежные государства, независимо от их географического расположения на международном водотоке. В ответ на критику по поводу неясности и недостаточной точности положений Конвенции хочется отметить, что необходимо учитывать рамочный и добавочный (*прим.*: применяемый в части, не охваченной специальными соглашениями) характер Конвенции. Наконец, Конвенция должна рассматриваться в качестве системы материальных и

процессуальных обязательств, которые устанавливают режим, вытекающий из всех ее положений вместе взятых.

Конвенция ООН может многое предложить странам бассейна Аральского моря для решения проблем, связанных с использованием трансграничных вод. Однако для получения пользы от нее, страны региона должны принять взвешенное решение по присоединению к Конвенции и выполнять ее положения. Необходимо прояснить имеющиеся неясности положений Конвенции, при этом проявляя особую осторожность, чтобы не создать дополнительной путаницы. К примеру, не способствовать формированию ложных утверждений, что Конвенция является панацеей для налаживания эффективного трансграничного сотрудничества в бассейне. Хотя было бы намного проще, если бы это было правдой, но это не так. В этой связи сторонники Конвенции могут оказаться полезными в повышении информированности и понимания этого инструмента. Мы уже наблюдали огромное влияние Всемирного фонда дикой природы, Международного Зеленого Креста и других партнеров в деле вступления Конвенции в силу. Эту кампанию надо продолжать с целью расширения членства Конвенции, но также для демонстрации пользы от ее добросовестного выполнения как средства достижения водной безопасности для каждого.

Гёц Рейхарт: Вступление Конвенции ООН по водотокам в силу – должна ли Европа беспокоиться?³

Предстоящее вступление в силу Конвенции ООН по водотокам 1997 года (ВК ООН) можно отнести, в большей степени, на счет 16 ратификационных грамот от европейских стран из 35, полученных к настоящему моменту. Фактически Европа образует крупнейшую региональную группу государств-сторон ВК ООН. В связи с этим, в некоторой степени, непропорциональным представительством возникает вопрос: почему так много европейских стран присоединилось к ВК ООН? Кроме того, учитывая наличие сложных, многоуровневых механизмов управления, распределения и охраны водных ресурсов, какие дополнительные преимущества приносит еще одна международная рамочная конвенция для Европы? Для ответа на эти вопросы мы должны, в первую очередь, рассмотреть существующий правовой режим в Европе, который применяется в отношении ресурсов пресной воды.

Специальные международные соглашения

Гидрология Европы чрезвычайно разнообразна и включает как в избытке обеспеченные водой регионы, зачастую находящиеся под давлением промышленного загрязнения и частых наводнений, так и регионы с дефицитом воды, где ведется интенсивное сельскохозяйственное производство. Кроме того, в Европе насчитывается примерно 75 трансграничных речных бассейнов и имеется более ста международных соглашений по рекам, озерам и подземным водоносным горизонтам, воды которых используются несколькими странами. Спустя десятилетия «накопленный коллективный опыт» в сфере международного сотрудничества с 1990-х годов привел к появлению многообещающего правового режима. Приведем в качестве примера коллективные усилия стран бассейнов рек Рейн и Дунай.

Когда-то печально известный, как «самый романтичный канализационный сток Европы», теперь Рейн восстанавливается после многих лет непомерного промышленного загрязнения.

³ Д-р Рейхарт, руководитель Экологического отдела в Центре европейской политики во Фрайбурге, Германия. Адрес эл.почты для корреспонденции: goetz.reichert@t-online.de.

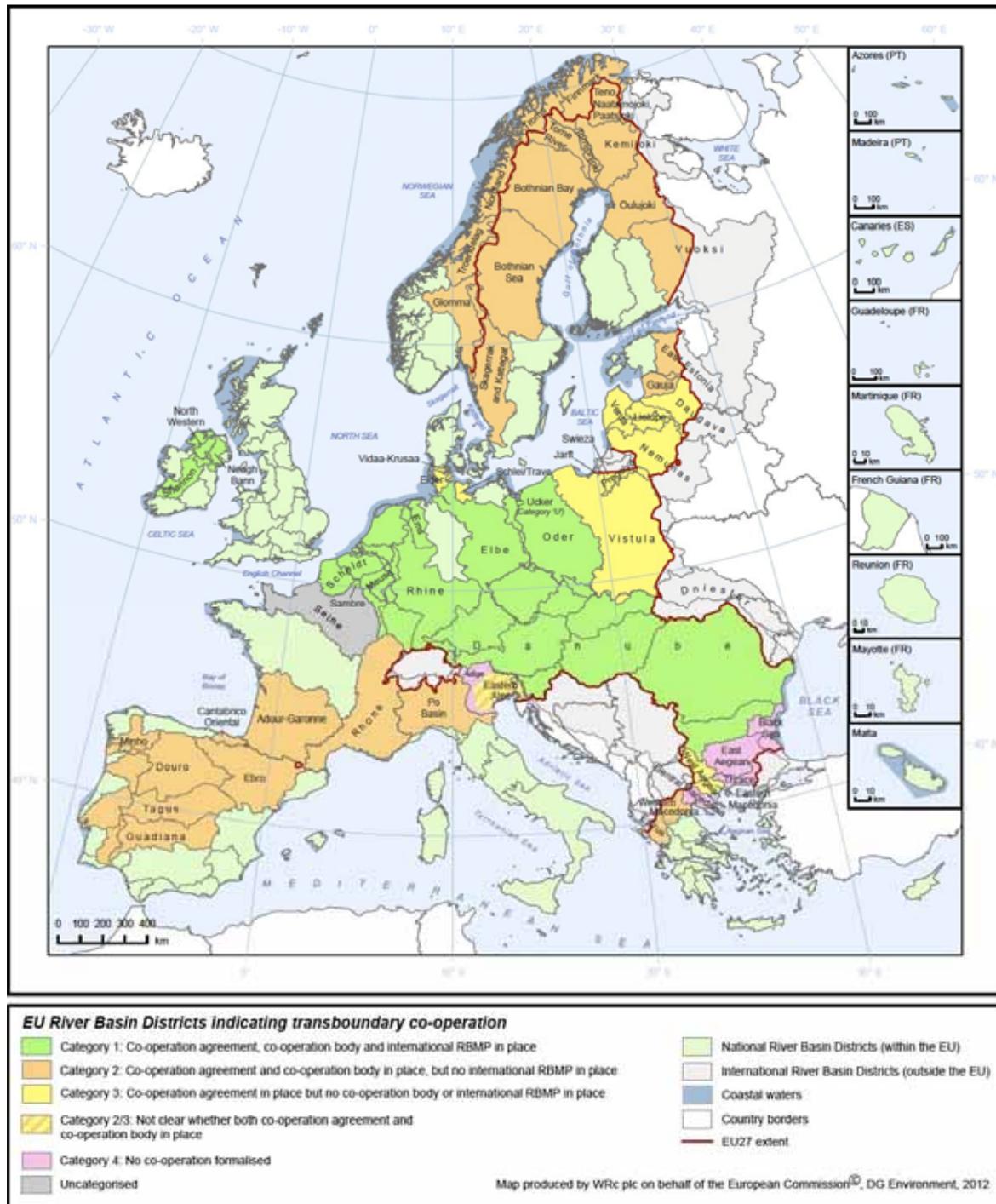


Рис. 3. Карта речных бассейновых округов ЕС, отражающих трансграничное сотрудничество

Источник: Европейская Комиссия

Недостаточно продуманные соглашения 1970-х, ожесточенные споры между странами верхнего и нижнего течения и губительный сброс в реку химикатов с химического завода фирмы «Сандос» в 1986 году, заставили Международную комиссию по защите Рейна принять более целостный,

экосистемный подход, который был закреплен в Конвенции по защите Рейна 1999 года. Более того, падение «Железного занавеса» в 1989 году открыло новые возможности для международного сотрудничества, что было наиболее важно для Дуная. Конвенция о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай 1994 года формирует правовую основу сотрудничества между 14 странами бассейна и Европейским Союзом под эгидой Международной комиссии по защите реки Дунай. Сегодня режимы работы по Рейну и Дунаю являются показательными в виду наличия детальных материальных норм, четких процессуальных обязательств и прочной институциональной основы, включающей конференцию сторон, экспертные группы, работающие над техническими вопросами, и постоянный секретариат.

Водная Конвенция ЕЭК ООН 1992 г.

Материальные, процессуальные и институциональные элементы также были предусмотрены Конвенцией ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года (Водная Конвенция ЕЭК ООН), которая выступает в качестве всеобъемлющего общего соглашения. Первоначально разработанная как региональная рамочная конвенция для стран Европы и Центральной Азии под эгидой Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН), в феврале 2013 года Конвенция ЕЭК ООН была открыта для всех стран-членов Организации Объединенных Наций. В настоящее время Конвенция насчитывает 40 сторон.

Институциональные положения Конвенции ЕЭК ООН по водотокам, которые учреждают регулярные совещания сторон и постоянный секретариат, а также различные экспертные рабочие группы, позволяют этому правовому режиму играть активную роль в развитии международного водного права в Европе и за ее пределами. Вместе с Протоколом 1999 года по проблемам воды и здоровья, Протоколом 2003 года о гражданской ответственности (еще не вступившим в силу) и рядом инструментов «мягкого права», как например Типовые положения по трансграничным подземным водам (2014 г.), Конвенция ЕЭК ООН обеспечивает руководство для непрерывного укрепления международного сотрудничества в области охраны и использования трансграничных водных ресурсов. Это отражено в ряде последующих международных соглашений, как например, Конвенция по Дунаю (1994 г.), Соглашение по реке Маас (2002 г.), Бассейновое соглашение между Португалией и Испанией (1998 г.) и Конвенция по Рейну (1999 г.). Все эти инструменты предпринимают серьезную попытку адаптировать основной подход Конвенции ЕЭК ООН к своим конкретным нуждам. Соглашения используют перечень целей и принципов, установленных Конвенцией ЕЭК ООН (например, устойчивое управление водой, принцип превентивности, принцип «платит тот, кто загрязняет»). Они также учреждают речные комиссии с серьезными задачами и полномочиями. Самое главное, все соглашения принимают «речной бассейн» за

единицу управления при охране и управлении ресурсами пресной воды, включая поверхностные и подземные воды.

Водная рамочная директива ЕС

Европейский Союз также вовлечен в международное сотрудничество в области трансграничных пресных вод в Европе в рамках Конвенции ЕЭК ООН и конвенций по Дунаю, Эльбе, Одере и Рейну. С 2000 года Водная рамочная директива ЕС 2000/60/ЕС (ВРД ЕС) играет центральную роль в выполнении обязательств ЕС под эгидой международных конвенций, а также в дальнейшем развитии международного водного права. Ее цель – достичь хорошего состояния, в количественном и качественном выражении, бытовых и трансграничных пресных вод в ЕС к 2015 году. Для этого ВРД ЕС устанавливает комплексную, сложную нормативно-правовую программу, включающую постепенное удаление вредных веществ и контроль отбора пресных поверхностных и подземных вод.

ВРД ЕС придерживается бассейнового подхода и рассматривает гидрологический «речной бассейн» в качестве отправной точки. Соответствующей единицей управления является «речной бассейновый округ» (РБО), который представляет собой «территорию суши или воды, образованную одним или более речными бассейнами вместе со связанными подземными и прибрежными водами». Если трансграничные воздействия возникают на территории речного бассейна, то затронутые государства-члены ЕС должны создать «международный РБО» и координировать выполнение ВРД ЕС на основе единого Плана управления речным бассейном (ПУРБ). Речной комиссии, созданной в соответствии с международным правом, может быть поручено выполнение ВРД ЕС. Если РБО выходит за границы ЕС, то заинтересованные государства-члены ЕС должны добиваться надлежащей координации с прибрежными странами, не входящими в ЕС, для достижения целей ВРД ЕС. Это довольно сложная задача, учитывая, что 60% территории ЕС покрыто международными речными бассейнами, а 55 из имеющихся 110 РБО считаются международными. Тем не менее, в нескольких трансграничных бассейнах, таких как Дунай, Рейн и Эльба под эгидой соответствующих международных речных комиссий были приняты международные ПУРБ. Поэтому ВРД ЕС представляет собой область правового взаимодействия между водным правом ЕС и международным водным правом, тем самым, образуя центральный элемент тщательно продуманного многоуровневого режима руководства в сфере охраны и управления трансграничными ресурсами пресной воды в Европе.

Европа и Конвенция ООН по водотокам

В свете данного детально разработанного многоуровневого режима, почему Европа должна беспокоиться о вступлении в силу ВК ООН? С «глобализацией» Конвенции ЕЭК ООН этот вопрос становится еще более

актуальным. Хотя оба правовых инструмента являются универсальными рамочными конвенциями, открытыми для всех государств, они выполняют разные, но дополняющие функции: ВК ООН, главным образом, закрепляет статус обычного международного водного права. Длительное противостояние в отношении взаимосвязи между принципом справедливого использования и «предотвращением нанесения значительного ущерба» ясно показывает, что ВК ООН, по своей сути, все же сосредоточена на основных противоречиях в связи с использованием трансграничных пресных вод и обеспечивает правовую основу для их сбалансированного разрешения. В то же время, Конвенция ЕЭК ООН со своими детальными положениями по материальным, процессуальным и институциональным нормам выходит далеко за рамки «общего наименьшего знаменателя» обычного права и способствует дальнейшему развитию международного водного права. Для стран, готовых реализовать интегрированное управление водой с использованием бассейнового подхода в тесном сотрудничестве с другими странами бассейна, Конвенция ЕЭК ООН служит в качестве дополнения, а не альтернативы ВК ООН.

По прошествии времени европейские страны стали осознавать – иногда пройдя через нелегкие времена – что международное сотрудничество в области охраны и управления совместно используемыми ресурсами пресной воды выгодно для всех прибрежных стран. Вот почему Европа сейчас образует крупнейший блок государств-сторон ВК ООН. Десятилетия активной работы в рамках международных форумов, таких как речные комиссии и экспертные группы, постепенно вели к развитию взаимного понимания и доверия. ВРД ЕС добавила требований к основному содержанию этой работы. С одной стороны европейские страны должны делиться своим опытом; с другой стороны, они должны иметь возможность перенимать положительный опыт других регионов. Поэтому Европа должна продолжать участвовать в глобальном обсуждении и дальнейшем развитии международного водного права. Присоединение к ВК ООН будет явно демонстрировать приверженность этому. В мире, где противоречия, вызванные водой, все еще являются причиной многих конфликтов, необходима «конституция, определяющая использование и управление ресурсами пресной воды на Земле», признанная сообществом государств. Поэтому европейские страны должны проявить интерес и присоединиться к ВК ООН.

Патрисия Воутерс: Рассматривая китайский подход к Конвенции ООН по водотокам – время для пересмотра?⁴

Один из прибрежных соседей Китая – Вьетнам – стал 35-й страной, ратифицировавшей Конвенцию ООН по водотокам от 1997 года (ВК ООН) и способствовавшей вступлению Конвенции в силу 17 августа 2014 года. Что это значит для Китая и данного региона? Хотя Китай проголосовал против Резолюции ООН, принявшей ВК ООН в 1997 году, это не проливает свет на ситуацию в целом. Управление трансграничными водными ресурсами Китая должно рассматриваться в более широком контексте, причем как часть непрерывного процесса развития подхода Китая к международному праву.

Описание ситуации

В течение своей 5000-летней истории Китай накопил огромный опыт в области освоения водных ресурсов. Однако сокращение объема и ухудшение качества пресных вод Китая представляет серьезную проблему для экономического роста страны (веб-сайт «China Water Risk»). В последние годы это заставило правительство включить «воду» в число первоочередных приоритетов в ежегодных программных документах, определяющих национальные политические действия Китая. «Война против загрязнения», проводимая Премьер-министром Ли Кэцзяном также привела к инициированию ряда мер, направленных на борьбу с загрязнением воды, особенно в городских районах и центрах развития (China 2014 No.1 Doc). Эти инициативы на уровне страны будут иметь серьезное воздействие на практику управления трансграничными водными ресурсами в Китае.

Находясь в верховьях примерно 40 крупных трансграничных водотоков, совместно используемых с 14 прибрежными странами, Китай принял такой подход к управлению трансграничными водными ресурсами, который соответствует его «Пяти принципам мирного сосуществования»: взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности, непоявление взаимной агрессии, невмешательство во внутренние дела каждого, справедливость и взаимная выгода, мирное сосуществование. Каждый из этих принципов напрямую связан с ключевыми ценностями Хартии ООН. Недавно Президент Китая Кси Дзинпинг напомнил о 60-й годовщине Пяти принципов и вновь

⁴ Проф. Воутерс, руководитель Китайской программы по международному водному праву в Школе права Ксяямень (Китай). Адрес эл.почты для корреспонденции: pkwoutersxiamen@hotmail.com.

Называя Китай «миролюбивой нацией», Президент Кси решительно возразил против любых форм гегемонии, добавив, что «Китай не может развиваться без остального мира, а мир не может развиваться без Китая».

Позиция Китая в отношении ВК ООН

Отказ Китая поддержать Резолюцию ООН, по которой принималась ВК ООН, был увязан с его подходом к международному праву. Это вытекало из контекста, в котором китайский делегат объяснил неудовлетворенность Китая текстом документа:

«Во-первых, она не отразила общее соглашение между всеми странами, а ряд государств имели большие оговорки к ее основным положениям. Во-вторых, в тексте не отражен принцип территориального суверенитета государства на водотоке. Такое государство имеет бесспорный суверенитет в отношении водотока, текущего через его территорию. Также имелось несоответствие между правами и обязанностями стран верхнего и нижнего течения. Китай не мог поддержать положения об обязательном урегулировании споров, которые противоречат принципам, установленным Хартией ООН. Китай приветствует урегулирование любых споров путем мирных переговоров. Соответственно, Китай проголосовал против проекта резолюции, к которому был приложен проект конвенции (Пресс-релиз ГА ООН, GA/9248, 1997).

Причем во время обсуждений по Конвенции, Китай выражал сильную поддержку многим нормам, которые, в итоге, были включены в ВК ООН, особенно принцип справедливого и разумного использования (6-й Комитет ГА ООН, 1996). Более того, в последнем исследовании, в котором изучается договорная практика Китая по использованию трансграничных вод, сделано предположение, что в целом, действия Китая уважают подход ВК ООН (Chenabc, et al., 2013). Однако в ходе исследования также обнаружено, что хотя Китай принимает обязательство сотрудничать (как общий руководящий принцип) и поддерживает норму справедливого и разумного использования в своих договорах, затрагивающих водные ресурсы, эти нормы зачастую выражены в общих чертах. Кроме того, механизмы трансграничного сотрудничества, предусмотренные в договорах, заключенных Китаем – процессуальные нормы, институциональные механизмы и урегулирование споров – носят неопределенный характер и сосредоточены, главным образом, на технических вопросах. К тому же, тогда как в договорной практике нет каких-либо положений о разрешении споров, обязательных или с участием третьей стороны, такой подход согласуется с точкой зрения Китая, что разногласия должны разрешаться путем консультаций, диалога и переговоров.

Современные проблемы управления трансграничными водными ресурсами – на примере Меконга

В недавней статье в газете «Файнэншл таймс» (Кларк (Clark), 2014) отражена дилемма Китая как страны верхнего течения – как ему оставаться «хорошим соседом» на Меконге? В рамках соглашения по бассейну Меконга Китай является только партнером по диалогу, со статусом наблюдателя на заседаниях Комиссии по реке Меконг (КРМ). При этом по соглашению с КРМ, Китай обеспечивает Комиссию гидрологическими данными по своей части реки. Тем не менее, страны нижнего течения недавно заявили, что плотины в Китае стали причиной наводнений (декабрь 2013 г.) и нехватки воды (февраль 2014 г.) в нижнем течении.

Без четких процессуальных норм (как например норм, определенных в ВК ООН и Соглашении по Меконгу) китайскому обязательству сотрудничать не хватает нормативной поддержки.

Китай имеет уникальную возможность в области трансграничных вод для упрочнения своей усиливающейся роли «хорошего соседа», который стремится к «беспроблемным» решениям. Усовершенствование процессуальных норм и механизмов предотвращения споров, разработанных с учетом региональных условий, может способствовать улучшению трансграничного сотрудничества. С учетом своих огромных технических знаний и опыта Китай смог бы разработать свой собственный подход «от народа к народу» для усиления трансграничного сотрудничества.

Будущий подход Китая к трансграничным водам – необходимость в консолидации, включая рассмотрение ВК ООН как рамочного инструмента

Все меняется. Китай сейчас имеет все возможности, чтобы выработать свой подход к сотрудничеству в области трансграничных вод таким путем, который соответствует его глобальной стратегии внешней политики. ВК ООН, как многосторонний рамочный инструмент, предлагает ряд норм и процессов, которые бы Китай смог адаптировать к своим разнообразным трансграничным вопросам, чтобы продемонстрировать свою роль в качестве «хорошего соседа».

Включив некоторые положения и процессы, определенные в ВК ООН, в свою текущую и будущую договорную и государственную практику, Китай смог бы продвинуться в этой области. Китай, по-видимому, идет в этом направлении, что демонстрируется подписанием в 2013 году Декларации с Казахстаном, которая опирается на прошлую практику двухсторонних договоров и расширяет сферу полномочий китайско-казахской комиссии путем включения работы по вододелению.

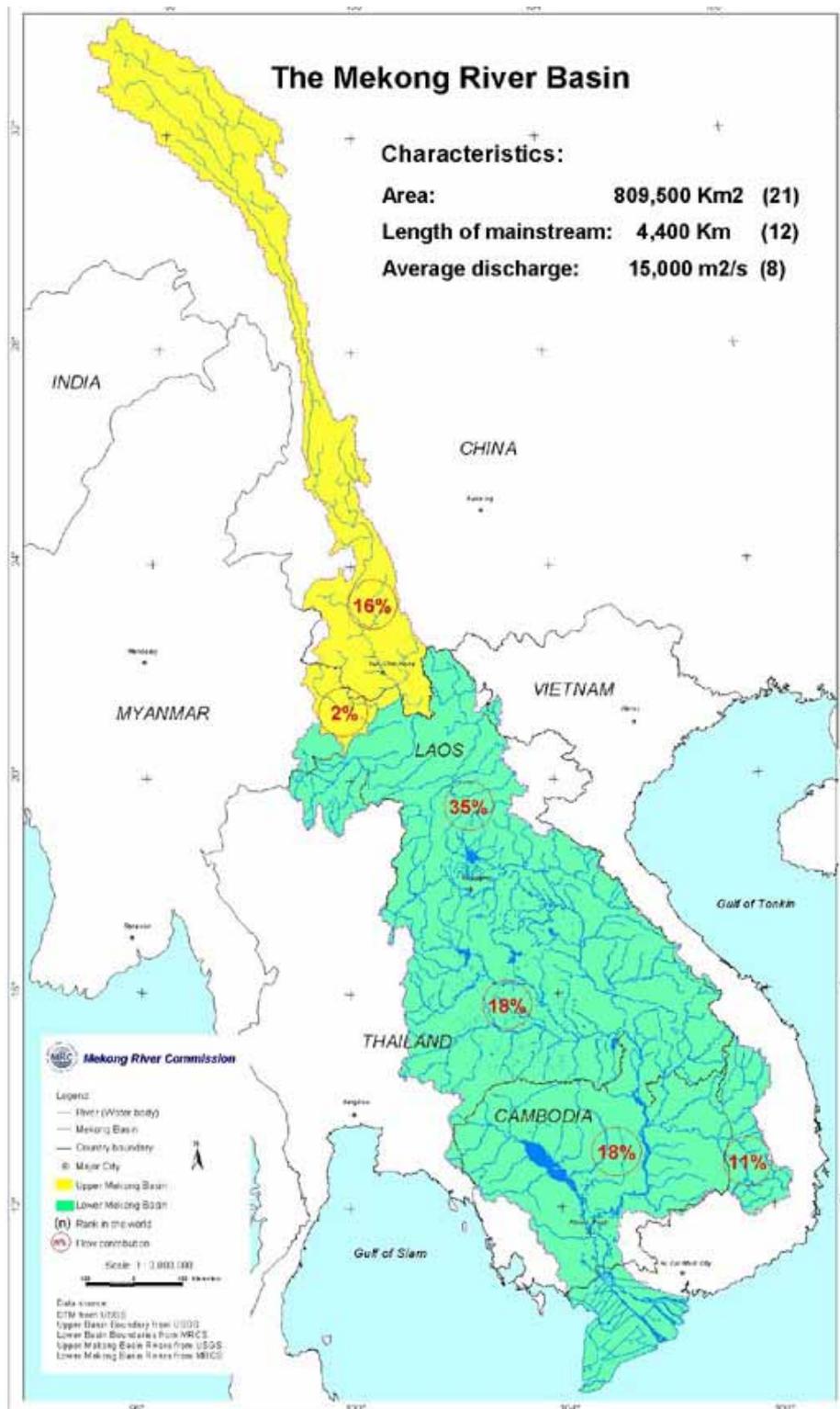


Рис. 5. Бассейн реки Меконг

Источник: UNESCO

Опираясь на ВК ООН, Китай мог бы также найти правовые подходы, которые внесут вклад в его «войну с загрязнением», в трансграничном контексте, путем введения более детальных материальных и процессуальных норм, направленных на решение проблемы загрязнения воды. В этой связи Китай мог бы черпать вдохновение из Конвенции ЕЭК ООН от 1992 года по трансграничным водотокам и озерам. Поддержка Китаем ООН (в целом), наряду с его развивающимся в настоящее время подходом к международному праву, дает возможность Китаю пересмотреть для себя руководящие принципы, предусмотренные этими двумя глобальными водными конвенциями ООН.

Усиливающаяся роль Китая в международном развитии может также способствовать укреплению его подхода к трансграничному водному сотрудничеству. Например, новая повестка дня в отношениях Китая с Индией на основе подхода «мир через развитие» (Cohen, 2014) могла бы также помочь строить отношения на базе ряда недавних соглашений по управлению трансграничными водами между двумя странами (Ramachandran and Krishnan, 2014).

Обязательства Китая в отношении охраны окружающей среды (что отражается в участии Китая в большом числе многосторонних природоохранных соглашений, таких как Рамсарская конвенция по водноболотным угодьям, Конвенция по биологическому разнообразию, Конвенция по изменению климата, Конвенция по опустыниванию) также открывают возможности для упрочнения его подхода к трансграничному водному сотрудничеству.

Осуществление «китайской мечты» является амбициозной целью. Мирное управление огромными трансграничными водными ресурсами взаимовыгодным путем для Китая и его прибрежных соседей должно быть частью этого важного начинания.

Габриель Экштейн о влиянии Конвенции ООН по водотокам на ресурсы подземных вод⁵

С присоединением Вьетнама к Конвенции ООН по водотокам от 1997 г. (ВК ООН), мировое сообщество сделало важный шаг вперед в направлении коллективного управления трансграничными водами. Хотя большинство специалистов и сторон ВК ООН уделяли основное внимание значению Конвенции для поверхностных вод, имеется другой критический элемент данного инструмента, который не следует упускать из виду. ВК ООН применяется к многочисленным подземным водоносным горизонтам по всему миру. Поэтому в данном очерке рассматривается сфера действия Конвенции применительно к ресурсам подземных вод, причем в контексте развития международного права по трансграничным водоносным горизонтам.

Подземные воды: скрытые сокровища

Подземные воды являются природным ресурсом, добываемым в самом большом объеме. Они обеспечивают приблизительно 45% потребностей человечества в пресной воде для ежедневного использования, включая для питья, приготовления пищи и гигиены, и 24% воды, используемой в орошаемом земледелии (Margat and van der Gun, 2013).

Не удивительно, что характер подземных вод в сильной степени трансграничный. В то время как 276 международных водотоков текут по суше, выявлено 448 подземных водоносных горизонтов и месторождений подземных вод, пересекающих международные политические границы (IGRAC, 2012). В таких местах, как Ближний Восток, Северная Африка и граница между Мексикой и США, трансграничные водоносные горизонты служат главным или единственным источником доступных пресных вод для поддержания жизни человека и окружающей среды.

Несмотря на свою значимость, трансграничные водоносные горизонты практически не учитываются при управлении трансграничными водами и при разработке соответствующих договоров. Тысячи соглашений заключены по трансграничным рекам и озерам, тогда как только небольшое количество договоров непосредственно относится к подземным водоносным горизонтам, пересекающим международные границы. Являясь одним из немногих международных инструментов, затрагивающих этот предмет, ВК ООН признает важную роль, которую играют подземные воды в прогрессе и развитии

⁵ Профессор Г. Экштейн - сотрудник факультета права в Техасском университете А&М, директор Проекта по международному водному праву, редактор блога Проекта по международному водному праву. Адрес эл.почты для корреспонденции: gabrieleckstein@law.tamu.edu.

человеческого общества, а также необходимость установления правовых норм, регулирующих использование этого «скрытого», но ценного природного ресурса.

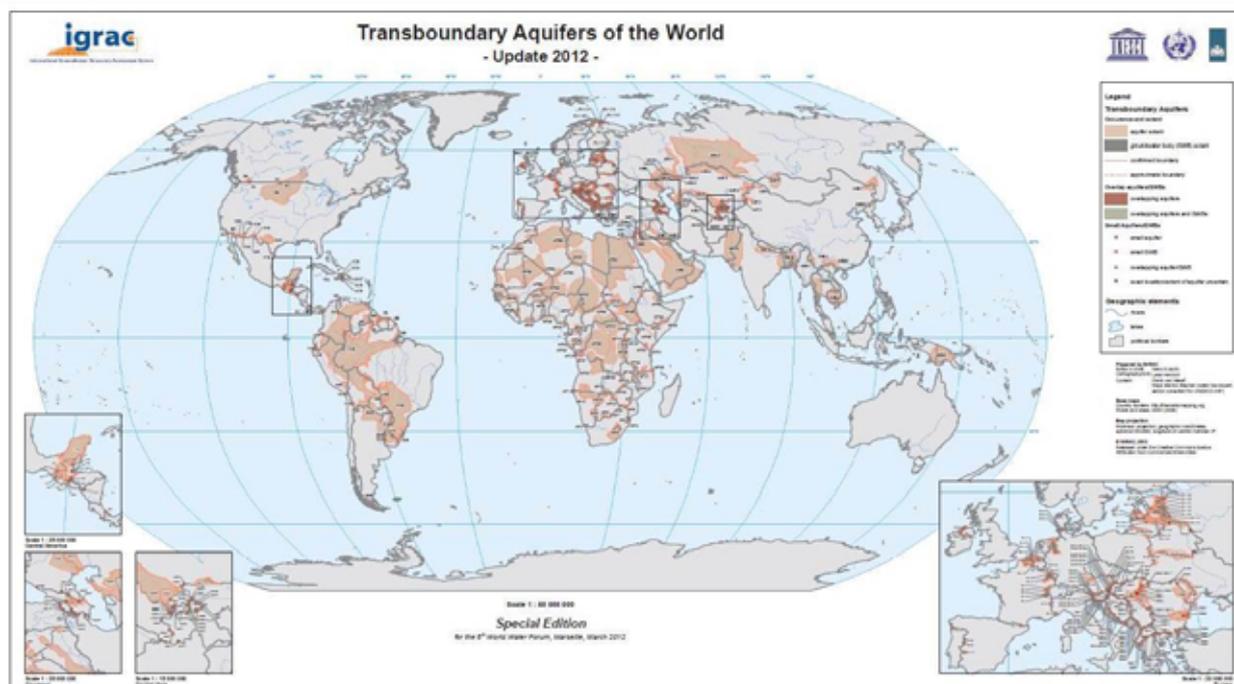


Рис. 6. Трансграничные водоносные горизонты мира – 2012 г.

Источник: Международный центр оценки ресурсов подземных вод (International Groundwater Resources Assessment Centre)

Возможность применения ВК ООН к подземным водам

Хотя действие ВК ООН несомненно распространяется на многие ресурсы подземных вод мира, важно точно очертить, какие водоносные горизонты включены, а какие исключены из сферы действия Конвенции. ВК ООН определяет «водоток» как «систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание», а «международный водоток» как «водоток, части которого находятся в различных государствах». Тщательно анализируя эту формулировку, можно сделать ряд важных уточнений.

Чтобы отдельный водоносный горизонт относился к сфере применения ВК ООН, он должен быть частью «системы поверхностных и грунтовых вод». Использование критерия «система» в данном определении подразумевает взаимодействие между многочисленными взаимосвязанными водоемами. Эта оценка подкрепляется и дополняется языком определения, который акцентирует «физическую взаимосвязь» и «единое целое», а также характеристику «общее» применительно к окончанию. Таким образом, изолированные трансграничные

водоносные горизонты – например, ископаемые подземные бассейны и водоносные пласты, подпитываемые дождевыми водами – предположительно исключены из сферы применения ВК ООН.

Заслуживает внимания тот факт, что после подготовки принципов для ВК ООН, Комиссия международного права при ООН (КМП) представила Резолюцию по артезианским трансграничным водам, в которой она рекомендовала государствам руководствоваться принципами этого документа в отношении отдельных, гидравлически изолированных трансграничных подземных вод (UNILC, 1994). Эта прогрессивная рекомендация не была включена в заключительную версию ВК ООН.

Эти два определения наводят на мысль, что Конвенция применяется там, где какая-либо часть системы имеет трансграничный характер. Таким образом, водоносный горизонт на уровне страны подпадает под действие ВК ООН, если он гидрологически связан с трансграничной рекой. Аналогично, к внутренней реке государства будут применяться положения Конвенции, если она взаимосвязана с трансграничным водоносным горизонтом. Однако этот последний сценарий может оспариваться. В своем отчете по 32-й сессии во время подготовительной работы к ВК ООН, КМП заявила, что «основное русло реки, пересекающей или образующей международную границу» является «центральной» частью водотока. В дополнение к этому посол Чуси Ямада, который служил в КМП во время подготовки проекта ВК ООН и позже в качестве Специального докладчика по Проектам статей КМП о праве трансграничных водоносных горизонтов (Проекты статей), объяснил автору в частной беседе, что во время своих обсуждений КМП, а позже ГА ООН никогда не рассматривали вопрос применения Конвенции там, где нельзя было обнаружить трансграничный характер системы у поверхностного водоема. Учитывая, что в государственной практике еще предстоит рассмотреть квалификационные требования, остается неясным, насколько широко можно их можно толковать.

Другим критерием, влияющим на возможности применения ВК ООН к определенным ресурсам подземных вод, является фраза «имеющих общее окончание». Данный критерий подразумевает, что взаимосвязанные водные ресурсы должны течь в одну конечную точку, чтобы подпадать под режим Конвенции. Однако направленный сток рек и озер обычно описывается в двух измерениях (от точки X до точки Y). В то же время, сток подземных вод определяется в трех измерениях, поскольку его движение зависит от местных геологических условий, которые могут меняться по всему водоносному пласту. Вследствие этого, подземные воды могут течь в направлении конечной точки, которая отличается от конечной точки связанного поверхностного водоема. Более того, хотя водоносные пласты иногда заканчиваются в одной точке, например, роднике чаще всего выклинивание подземных вод из водоносного пласта происходит на протяженной географической области вдоль всей кромки водоносного пласта. Соответственно, Конвенция не применяется к водоносным пластам, которые не имеют общего окончания с гидравлически соединенными реками и озерами.

Итак, ВК ООН применяется к ресурсам подземных вод. Однако определения Конвенции сужают область ее применения до внутренних и трансграничных водоносных пластов, которые гидравлически связаны с трансграничной рекой или озером и которые имеют с ней общее окончание. Сюда также могут относиться трансграничные водоносные пласты, которые имеют гидравлическую связь с внутренним водоемом, если взаимосвязанные поверхностные и подземные воды имеют общее окончание. Все другие водоносные горизонты исключаются из режима Конвенции (Eckstein, 2005).

ВК ООН, трансграничные водоносные пласты и международное право

Хотя ВК ООН повсеместно рассматривается как кодифицирующее обычное международное право, она почти исключительно опирается на практику государств в области управления и распределения ресурсов трансграничных рек и озер. Это понятно, поскольку в сравнении опыт двух- и многостороннего взаимодействия в сфере трансграничных подземных вод весьма ограничен. Тем не менее, многие нормы, содержащиеся в ВК ООН, в равной степени (или, как минимум, схожим образом) применимы к трансграничным водоносным пластам.

Исследование 2011 года наводит на мысль, что обычные обязательства, наиболее заметные в государственной практике, включают материально-правовые обязательства справедливого и разумного использования и предотвращения нанесения значительного ущерба (Eckstein, 2011). В ходе исследования также выявлено существование признанных процессуальных обязанностей, включая: регулярный обмен данными и информацией, получение дополнительных данных и информации путем постоянного мониторинга и других соответствующих работ, а также предварительное уведомление о планируемых мерах. Последнее обязательство в значительной степени является более общим и наименее разработанным согласно процессуальным нормам, чем аналогичное обязательство, содержащееся в ВК ООН. Принципы, содержащиеся в ВК ООН, но еще не появившиеся в практике государств в отношении трансграничных водоносных пластов, включают нормы, связанные с охраной экосистем и предотвращением загрязнения, механизмами совместного управления и урегулированием споров. Кроме того, исследование выявило концепции, относящиеся к подземным водам, которые хотя и являются разумными, но еще не развиты в практике государств, включая обязательства, связанные с охраной зон подпитки и выклинивания подземных вод.

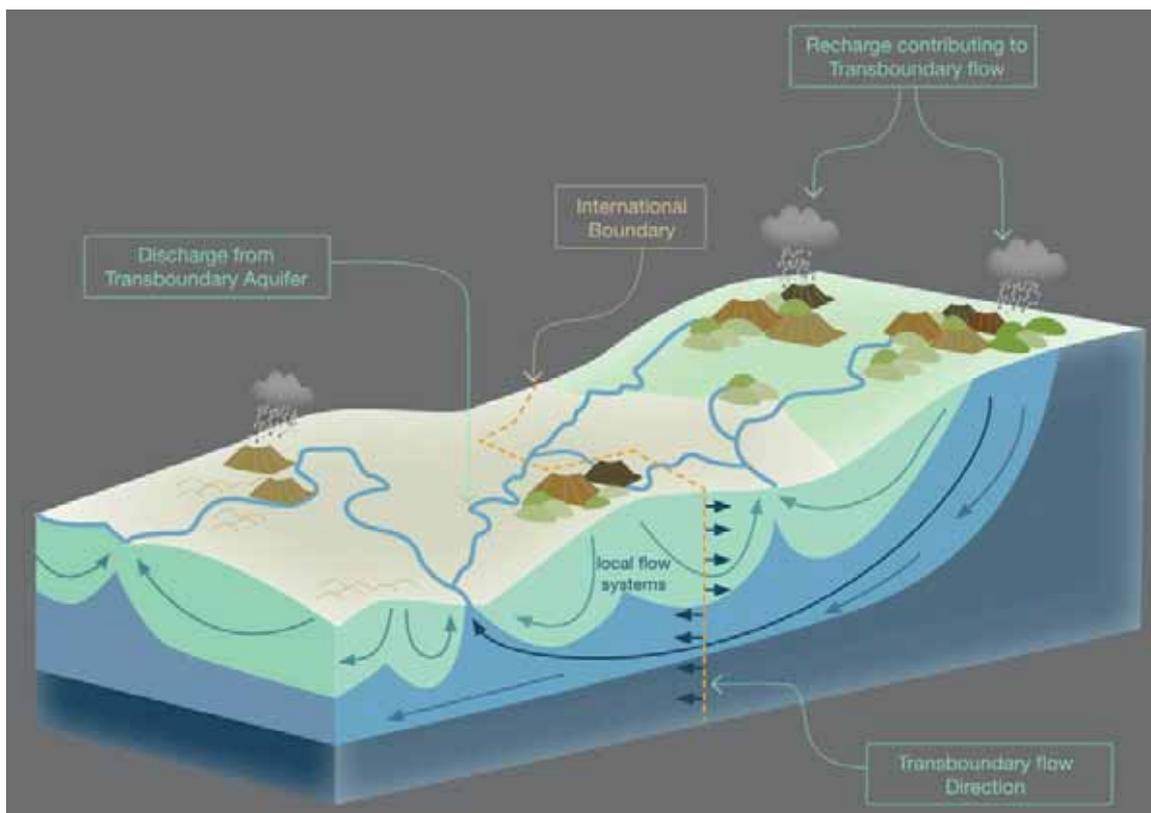


Рис. 7. Модель трансграничного водоносного пласта

Источник: Онлайн руководство пользователя по Конвенции ООН по водотокам

В 2002 году ГА ООН поручила КМП ООН подготовить принципы права трансграничных водоносных горизонтов, опираясь на тенденции в практике государств и нормы обычного права. Итоговые проекты статей сейчас находятся на рассмотрении ГА ООН (Eckstein & Sindico, 2014). Хотя эти проекты статей были в значительной степени сформулированы на базе ВК ООН, есть ряд отличий, заслуживающих внимания. ВК ООН применяется к определенным трансграничным и некоторым внутренним водоносным пластам, как обсуждалось выше. В то же время проекты статей применяются ко всем трансграничным водоносным пластам, независимо от того, имеют ли они гидравлическую связь с любым другим водоемом (поверхностным или подземным) и к внутренним водоносным пластам, которые гидравлически связаны с трансграничным пластом. Кроме того, проекты статей составлены специально для трансграничных водоносных пластов и включают в себя упоминание и принципы, относящиеся к охране зон подпитки и выклинивания, обеспечивающих функционирование подземных водоносных пластов, а также к мерам по мониторингу этих водоносных пластов. Если эти проекты статей станут отдельным правовым инструментом (вопрос пока не решенный), то этот документ и ВК ООН необходимо будет согласовать.

Заключение

Вступление ВК ООН в силу представляет серьезный рубеж в развитии международного водного права. Хотя возможность применения Конвенции к некоторым ресурсам подземных вод в мире может быть ограничена, ее растущее признание и выполнение знаменует расширение обязательства мирового сообщества управлять и использовать трансграничные ресурсы пресной воды на мирной и коллективной основе. Это также признает и усиливает роль трансграничных подземных вод в качестве легитимного предмета международного права.

Комитет по осуществлению – новый организационно-правовой механизм сотрудничества в рамках Водной Конвенции ЕЭК ООН

Д.Р. Зиганшина

Важную роль в укреплении международно-правового сотрудничества стран Центральной Азии (ЦА) в области управления трансграничными водными ресурсами играют многосторонние природоохранные соглашения Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН). Казахстан и Кыргызстан стали полноправными членами Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенции Эспо 1991 г.). В Таджикистане также был издан Указ Президента № 287 от 17.02.2004 года о присоединении к Конвенции Эспо, но требуемая официальная процедура присоединения пока не завершена. Все страны ЦА, кроме Узбекистана, присоединились к Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решения и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция 1998 г.). Наконец, Казахстан (с 2001 г.), Узбекистан (с 2007 г.) и Туркменистан (с 2012 г.) являются членами Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Водная конвенция 1992 г.). Таджикистан опосредственно согласился учитывать положения Водной конвенции ЕЭК ООН 1992 года, подписав Соглашение об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов (Москва, 11 сентября 1998 года), преамбула которой содержит ссылку на данный документ.

Конвенции ЕЭК ООН обеспечивают налаженную институциональную основу для содействия выполнению и соблюдению принятых обязательств через работу Совещания Сторон, секретариатов, комитетов по осуществлению и соблюдению, а также различных рабочих и целевых групп. В 2009 году Совещание Сторон Водной конвенции выразило озабоченность отсутствием «четкого и постоянного форума для получения консультативной помощи и поддержки в случае возникновения потенциальной или реальной проблемы процедурного, правового и технического характера» при выполнении Конвенции и поручило Совету по правовым вопросам изучить возможные варианты оказания Сторонам содействия в решении проблем осуществления и в предотвращении разногласий в толковании и применении Конвенции. В результате Совет по правовым вопросам подготовил предложение по целям, структуре, задачам, функциям, мерам и процедурам институционального и процедурного механизма оказания поддержки осуществлению и соблюдению.

Совещание Сторон приняло его на своей шестой сессии в Риме 28-30 ноября 2012 года и учредило Комитет по осуществлению для поддержки, поощрения и обеспечения осуществления, применения и соблюдения Конвенции (ECE/MP.WAT/37/Add.2, решение VI/1, пункт 1).

Учитывая специфику и сложность бесконфликтного управления трансграничными водными ресурсами, характер, принципы и функций Комитета по осуществлению разрабатывались с особой тщательностью. В частности, было решено, что «По своему характеру механизм должен быть простым, неконфронтационным, неантагонистичным, транспарентным, благоприятствующим и способствующим сотрудничеству, основываясь на особом духе взаимодействия, пронизывающем Конвенцию» (параграф II.2, ECE/MP.WAT/AC.4/2012/2).

В состав Комитета входят девять членов, которые выполняют свои функции в личном качестве и со всей объективностью в интересах наилучшего осуществления Конвенции. Члены Комитета номинируются странами и избираются Совещанием Сторон. При избрании членов Комитета принимается во внимание географическое распределение членского состава и разносторонность опыта и компетентности. Отрадно, что в составе Комитета есть представитель Центральной Азии. Так, в первый состав Комитета по осуществлению был избран Ибатуллин С.Р. (председатель Исполкома МФСА в 2009-2012 годы), номинированный Казахстаном, а в новый состав Комитета по представлению Узбекистана избрана Зиганшина Д.Р. (заместитель директора НИЦ МКВК Центральной Азии).

В соответствии с решением VI/1, Комитет по осуществлению уполномочен:

- рассматривать любые просьбы о консультативной помощи в связи с конкретными вопросами, касающимися трудностей с осуществлением или применением Водной конвенции (параграфы 15 (а) и 18-22) – *Консультативная процедура*;
- рассматривать любые представления в связи с конкретными вопросами, касающимися трудностей с осуществлением или соблюдением Конвенции (параграфы 15 (b) и 24-27) – *Представление сторон*;
- в случаях, когда Комитету становится известно о возможных трудностях с осуществлением или о возможном несоблюдении Конвенции какой-либо Стороной, в том числе из информации, полученной от общественности, может запросить у заинтересованной Стороны необходимую информацию по данному вопросу (параграфы 15 (с) и 28-29) – *Инициатива Комитета*;
- рассматривать по просьбе Совещания Сторон конкретные вопросы осуществления и соблюдения Конвенции и осуществлять любые другие функции, которые могут быть поручены ему Совещанием Сторон, включая изучение общих вопросов осуществления и соблюдения, которые могут представлять интерес для всех Сторон, и представляет Совещанию Сторон соответствующие доклады.

Из всех перечисленных функций Комитета, консультативная процедура является уникальной в своем роде, поскольку она направлена на содействие осуществлению и применению Конвенции путем предоставления Комитетом консультативной помощи, и ее не следует рассматривать как предполагающую несоблюдение (параграф 18). Сторона или Стороны на совместной основе могут запросить у Комитета такую помощь в связи с прилагаемыми ею или ими усилиями по осуществлению или применению Конвенции в отношении друг друга, других Сторон и/или государств, не являющихся Сторонами (параграф 20). Участие в консультативной процедуре осуществляется только по согласию сторон. Представляется, что консультативная процедура позволит странам не только получить совет от компетентных специалистов, но также обеспечит платформу для совместного поиска решений, что в корне отличает этот механизм от конфронтационного отстаивания позиций в судебных разбирательствах.

Пока ни одна из Сторон не запрашивала консультативной помощи и не представляла никаких материалов, а Комитет не получал информации, достаточной для определения того, будет ли его инициатива целесообразной. Но с момента своего создания в 2012 году Комитет собирается регулярно для обмена мнениями о роли и функциях Комитета и основных правилах процедуры; для сбора информации и консультации; для рассмотрения потребности в отчетности по Конвенции; для работы по пропаганде механизма оказания поддержки осуществлению и соблюдению.

В рамках функций по сбору информации и консультаций Комитет получил информацию от Бакытжана Базарбека, который сообщил, что он представляет расположенную в Астане экологическую неправительственную организацию (НПО) под названием «ЭКОСОС». Г-н Базарбек высказал беспокойство в связи с теми трудностями, которые возникают в рамках трансграничного водного сотрудничества в бассейне реки Иртыш, расположенного на территории Российской Федерации, Казахстана, Китая и Монголии, а также рассказал о положении дел в бассейне реки Или, расположенном на территории Китая и Казахстана. В настоящий момент Комитет по осуществлению занимается изучением данного вопроса и запрашивает дополнительную информацию у заинтересованных сторон.

В своем отчете Совещанию Сторон на седьмой сессии в Будапеште (ноябрь 2015), Комитет представил следующие основные выводы, полученные из опыта своей работы с момента учреждения:

а) Стороны обязаны добросовестно сотрудничать с процедурами сбора информации Комитета;

б) трансграничное сотрудничество является одним из ключевых принципов Конвенции, поскольку оно содействует достижению цели и решению задач Конвенции, однако само по себе сотрудничество не является единственной целью Конвенции: не меньшее значение имеют принципы разумного и равноправного использования, а также предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия;

с) механизм представления отчетности, подобный предложенному Основной группой по отчетности и впоследствии Рабочей группой по комплексному управлению водными ресурсами, имеет первостепенное значение для обеспечения Комитета информацией, в которой он нуждается для выполнения своих функций.

Комитет также призвал Стороны и других заинтересованных субъектов обращаться к Комитету за помощью, поддержкой и содействием в преодолении трудностей в осуществлении Конвенции и ее соблюдении, а также с целью предупреждения возникновения споров по вопросам, касающимся водных ресурсов.

Странами Центральной Азии принято множество соглашений в сфере использования трансграничных водных ресурсов, но до сих пор отсутствуют действенные механизмы, содействующие их своевременному и надлежащему исполнению и обеспечивающие мониторинг их выполнения. В этой связи, новый организационно-правовой механизм, созданный в рамках Водной конвенции ЕЭК ООН, может сыграть позитивную роль в дальнейшем продвижении мирного и устойчивого управления водными ресурсами в регионе.

Роль и уместность Водной Конвенции ООН 1997 года для стран бассейна Аральского моря

Д.Р. Зиганшина

Представляемая Вашему вниманию статья представляет собой выдержку из отчета, подготовленного в 2011 году по запросу Всемирного фонда охраны природы для обсуждения роли и уместности для стран Центральной Азии и Афганистана на территории бассейна Аральского моря Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года (ВК ООН 1997 г.). Из шести стран бассейна Аральского моря только Узбекистан стал стороной ВК ООН 1997 г., присоединившись к данному инструменту в 2007 году. Основной вопрос исследования заключался в том, насколько ВК ООН 1997 года дополнит уже имеющуюся правовую базу в регионе и будет ли полезно присоединение остальных стран бассейна к данному документу. Для ответа на этот вопрос в данной статье кратко представлена существующая договорная база сотрудничества в бассейне и проведен анализ положений данных договоров с положениями ВК ООН 1997 г. и Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (ВК ЕЭК ООН 1992 г.).

Договорное право, применимое к трансграничным водам бассейна Аральского моря и взаимосвязь ВК ООН 1997 с соглашениями по водотокам

Правовая основа сотрудничества по трансграничным водам в бассейне Аральского моря базируется на многочисленных соглашениях (таблица), что, в первую очередь, порождает вопрос об их взаимосвязи друг с другом. Хотя часто договора дополняют друг друга, важно понимать, как они взаимодействуют между собой в случае наличия в них противоречивых обязательств. В данной статье рассматривается только взаимосвязь между ВК ООН 1997 года и договорами по водотокам. ВК ООН 1997 года является универсальным рамочным инструментом, в котором достаточно подробно расписана его взаимодействие с существующими и будущими соглашениями по водотокам. Из статьи 3 Конвенции можно выделить пять основных принципов этого взаимодействия.

Во-первых, ВК ООН 1997 года *не затрагивает* прав и обязанностей государства водотока, вытекающих из *действующих соглашений*, если стороны не договорятся об ином (ст. 3(1)). Это положение говорит о дополняющей роли Конвенции, подразумевая, что в случае наличия противоречия в положениях

существующих соглашений с ВК ООН 1997 года, они имеют преимущественную силу. Тем не менее, Конвенция оставляет право принятия решения за государствами водотока в каждом отдельном случае в вопросе о том, хотят ли они отдать приоритет положениям ВК ООН 1997 года в своих отношениях по конкретному международному водотоку или нет.

Во-вторых, несмотря на это, ВК ООН 1997 года *поощряет* государства водотока к согласованию соглашений по отдельным водотокам с ее основными принципами для устранения противоречий (ст. 3(2)).

Третий момент относится к взаимосвязи ВК ООН 1997 года как рамочного инструмента с будущими соглашениями по водотокам. Так, в ВК ООН 1997 года установлено, что она *может применяться и быть адаптирована* к характеристикам и видам использования конкретного международного водотока или его части, когда государства водотока вступают в соглашения по водотоку (ст. 3(3) и 3(5)). Это также предусмотрено для устранения возможных противоречащих друг другу обязательств. Таким образом Конвенция стремится ограничить степень отклонения от ее положений, используя слова «применять и приспособливать». Также следует иметь в виду, что согласно Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года изменение многосторонних договоров не должно затрагивать положения, отступление от которого является несовместимым с эффективным осуществлением объекта и целей договора в целом» (ст. 41(1)(b)(ii)).

Наконец, в статье 3(6) ВК ООН 1997 года формулируется общая норма, согласно которой, ничто в соглашении применительно к конкретному международному водотоку не должно затрагивать прав и обязательств государств водотока, которые не являются участниками такого соглашения.

Таблица

Договорное право применимое к трансграничным водам в бассейне Аральского моря

Центральная Азия	Афг	Кз	Кг	Тж	Тм	Уз
Алматинское соглашение 1992 г.	-	√	√	√	√	√
Кзыл-Ординское соглашение 1993 г.	-	√	√	√	√	√
Соглашение в Чарджоу 1996 г.	-	-	-	-	√	√
Соглашение по использованию топливных и водных ресурсов от 1996 г.	-	√	√	-	-	√
Соглашение по Сырдарье от 1998 г.	-	√	√	√	-	√
Соглашение по сотрудничеству в области охраны природы от 1998 г.	-	√	√	-	-	√
Соглашение по параллельной работе энергосистем ЦАР от 1999 г.	-	√	√	√	-	√

Центральная Азия	Афг	Кз	Кг	Тж	Тм	Уз
Соглашение по гидрометеорологическим службам от 1999 г.	-	√	√	√	-	√
Соглашение об МФСА от 1999 г.	-	√	√	√	√	√
Конвенция по устойчивому развитию в ЦАР от 2006 г.	-	-	s	s	s	-
Содружество независимых государств	Афг	Кз	Кг	Тж	Тм	Уз
Хартия СНГ от 1993 г.	-	√	√	√	√	√
Соглашение СНГ по взаимодействию в области охраны природы от 1992 г.	-	√	√	√	√	√
Соглашение СНГ по трансграничным водотокам от 1998 г.	-	s	-	√	-	-
Соглашение СНГ по информационному сотрудничеству от 1998 г.	-	√	√	√	-	-
Европейская экономическая комиссия ООН	Афг	Кз	Кг	Тж	Тм	Уз
Эспо Конвенция ЕЭК ООН от 1991 г.	-	√	√	s	-	-
Водная конвенция ЕЭК ООН от 1992 г.	-	√	-	-	√	√
Конвенция ЕЭК ООН по промышленным авариям от 1992 г.	-	√	-	-	-	-
Орхусская конвенция ЕЭК ООН от 1998 г.	-	√	√	√	√	-
Глобальные конвенции	Афг	Кз	Кг	Тж	Тм	Уз
Конвенция ООН по водотокам от 1997 г.	-	-	-	-	-	√
Рамсарская конвенция по водноболотным угодьям от 1971 г.	-	√	√	√	√	√
Конвенция ООН по биологическому разнообразию от 1992 г.	√	√	√	√	√	√
Конвенция ООН по изменению климата от 1992 г.	√	√	√	√	√	√
Конвенция ООН по опустыниванию от 1994 г.	√	√	√	√	√	√

Анализ положений ВК ООН 1997 г. и существующих соглашений применимых к трансграничным водам в бассейне Аральского моря

Ниже приводятся основные выводы сравнительного анализа положений различных соглашений применимых к трансграничным водам в бассейне Аральского моря и положений ВК ООН 1997 г. в разрезе четырех элементов: (1) сфера применения; (2) материальные положения; (3) процедурные обязательства; (4) соблюдение и урегулирование споров.

1. Сфера применения

В Алматинском соглашении 1992 г. признается «общность и единство водных ресурсов региона, но не дается детализация, о каких именно водных ресурсах межгосударственных водотоков идет речь. Исходя из сложившейся практики, можно сделать вывод, что существующие инструменты не распространяют сферу регулирования на трансграничные подземные воды и только частично включают пресноводные экосистемы, что будет более подробно рассмотрено ниже. В этой связи страны значительно бы выиграли от положений ВК ООН 1997 г. и ВК ЕЭК ООН 1992 г., которые отражают современные подходы к использованию и охране вод, исходя из концепции «водотока» (или водосборного бассейна) и экосистемного подхода (Комментарий МКП 1994). Помимо четкого упоминания подземных вод и «гидрологической системы», эти инструменты также включают положения по пресноводным экосистемам. Согласно трактовке ВК ООН 1997 г. «экосистема водотока» не охватывает площади за пределами самого водотока, тогда как Рекомендации ЕЭК ООН включают в определение понятия «водных экосистем» - «такие экосистемы, как леса, ветладны, луга и сельхозугодья, которые играют жизненно важную роль в гидрологическом цикле через услуги, которые они обеспечивают».

Существующие в бассейне Аральского моря соглашения определяют права и обязательства только в отношении пяти стран Центральной Азии, без участия Афганистана, государства бассейна Амударьи. Отсутствие соглашения между всеми бассейновыми государствами, безусловно, не может служить препятствием для использования воды международного водотока, с соблюдением норм обычного международного права или других применимых норм. Тем не менее, ВК ООН 1997 г. может быть полезна в продвижении бассейнового подхода к управлению международными водотоками (статья 4(1)) и возможной основой для будущих соглашений.

2. Материальные обязательства

В международном водном праве имеется два ключевых материальных обязательств – принцип справедливого и разумного использования и обязательств не наносить значительный ущерб. Материальные обязательства, касающиеся охраны международных водотоков и их экосистем, являются производными первых двух и получают все большее развитие в последнее десятилетие.

2.1. Справедливое и разумное использование

Принцип справедливого и разумного использования признан в качестве «общей правовой нормы для определения прав и обязательств государств» в отношении международных водотоков. В субрегиональных соглашениях отсутствуют четкие положения касательно справедливого и разумного использованию, лишь в преамбулах некоторых соглашений есть ссылка на него или в целом принцип справедливости, без дальнейшей детализации.

В отличие от этого, ВК ООН 1997 г. кодифицирует принцип справедливого и разумного использования в качестве гибкого инструмента, который предполагает учет всех надлежащих факторов и обстоятельств в зависимости от требований времени и места приложения (ст. 5-6). Хотя исторически справедливое и разумное использование развивалось как основа для водodelения, сегодня эта норма также охватывает вопросы качества воды и экосистемные аспекты (статья 5(1) ВК ООН 1997 г., статья ВК ЕЭК ООН 1992 г.). ВК ООН 1997 г. 'излагает принципы ключевые для человеческого развития' и 'обеспечивает платформу, где люди находятся в центре трансграничного водного руководства' (Отчет ПРООН о человеческом развитии за 2006 г.), требуя, *среди прочего*, чтобы 'особое внимание' уделялось 'требованиям удовлетворения насущных человеческих нужд' при взвешивании и балансировании различных факторов и обстоятельств, имеющих отношение к справедливому и разумному использованию (ст. 10). ВК ООН 1997 г. может быть также полезна при регулировании отношений между ЦАР и Афганистаном, поскольку положения существующих договоров по водопользованию Афганистана ограничены.

2.2. Обязательство не наносить значительный ущерб

Другой фундаментальной материальной нормой, применимой к международным водотокам, является обязательство не наносить значительный ущерб, нормативная основа которой взята из принципа *sic utere tuo ut alienum non laedas*, или принципа добрососедства.

В статье 3 Алматинского соглашения 1992 г. предусматривается, что «Каждая из сторон, участвующих в соглашении, обязуется не допускать на своей территории действий затрагивающих интересы других сторон и способных нанести им ущерб, привести к изменению согласованных величин расходов воды и загрязнению водоисточников». Соглашение между Казахстаном, Кыргызской Республикой и Узбекистаном о сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды от 1998 г. Стороны также берут на себя четкие обязательства сотрудничать и 'согласовывать свои действия при строительстве новых объектов в приграничных зонах или в любых других зонах, которые могут иметь негативное трансграничное влияние,' 'с целью достижения практических результатов' (статья 2, преамбула). Наконец, ст. 9(3)(e) Конвенции по устойчивому развитию от 2006 г. – которая еще не вступила в силу - поощряет свои потенциальные стороны устанавливать правила и процедуры в отношении мер, которые должны быть приняты для предотвращения и снижения загрязнения воды до уровня, при котором территориям стран нижнего течения не наносится значительный ущерб. Обязательство не наносить значительный ущерб, требующее от сторон существенного уровня обязательства, также можно найти в международном договорном праве относящимся к окружающей среде в рамках СНГ. См., например, статью 2 Соглашения СНГ по трансграничным водам от 1998 г. и вводную часть Соглашения СНГ по взаимодействию в области охраны природы от 1992 г.

Что касается договоров с Афганистаном, они также требуют избегать причинения ущерба, возникающего от использования приграничных рек. Договор о советско-афганской границе от 1958 г. предусматривает, что 'нахождение и направление пограничных водотоков должны насколько это возможно оставаться без изменений,' что 'ни одна из сторон Договора не должна вызывать искусственное перемещение русел рек,' и что 'разведка и работа на месторождениях полезных ископаемых и сельскохозяйственные работы в непосредственной близости от границы должны вестись таким образом, чтобы не наносить ущерб территории другой стороны' (ст. 9(1), 9(3) и 24(2)). Дальнейшие детали по правилу не наносить значительный ущерб содержатся в статье 19, которая четко устанавливает, что стороны должны договориться, прежде чем вводить любые изменения, которые могут повлиять на сток воды или причинить другой ущерб.

Таким образом, существующее договорное право в бассейне Аральского моря содержит обязательство не наносить значительный ущерб. Более того, характер обязательства статьи 3 Алматинского соглашения ориентирован на результат и является более категоричным и строгим, чем положения ВК ООН 1997 г. и ВК ЕЭК ООН 1992 г., согласно которым государства водотока не находятся под абсолютным обязательством гарантировать, что другим государствам водотока не будет причинен значительный ущерб, а только должны при использовании водотока на своей территории предпринимать все надлежащие меры для предотвращения нанесения значительного ущерба другим государствам водотока (статья 7 ВК ООН 1997 г и статья 2(1) ВК ЕЭК ООН 1992 г). Таким образом, становясь Стороной этих конвенций, страны ЦА не будут подвергнуты более строгим требованиям по сравнению с требованиями, которые уже имеются в существующих соглашениях. В то же время, они могут привнести больше ясности в взаимодействие между обязательством не причинять значительный ущерб и справедливым и разумным использованием, которых нет в существующей правовой базе бассейна Аральского моря.

2.3. Охрана международных водотоков и их экосистем

Некоторые положения субрегиональных соглашений бассейна Аральского моря признают Аральское море и его дельты в качестве легитимного водопользователя (статья 1 Кызыл-Ординского соглашения 1993 г.) и предусматривают обязательства по отношению к экосистемам. Например, статья 3 Кызыл-Ординского соглашения 1993 г. 'признает', что 'общие задачи', относящиеся к охране окружающей среды, должны включать поддержание надлежащего качества воды в реках, восстановление равновесия нарушенных экосистем региона, выработку и выполнение согласованной стратегии по социально-экономическому развитию, которая отвечает целям экологической безопасности народов региона. Согласно Соглашению о сотрудничестве в области охраны природы 1998 г. стороны должны сотрудничать по широкому спектру вопросов охраны окружающей среды, включая охрану трансграничных водных ресурсов, рациональное использование и предотвращение загрязнения (статья 2). Если Рамочная конвенция по устойчивому развитию в ЦА вступит в

силу, она потребует от сторон «обеспечивать эффективную охрану природы для устойчивого развития Центральной Азии, включая [...] снижение и предотвращение трансграничного ущерба окружающей среде» (статья 3).

Договор 1958 г. между СССР и Афганистаном требует от компетентных властей обеих Сторон «принимать необходимые меры, чтобы защищать пограничные воды от загрязнения кислотами и продуктами отходов и от засорения любыми другими средствами» (статья 13). Также запрещается населению Сторон заниматься ловлей рыбы в пограничных водах с использованием «взрывчатых, ядовитых или наркотических веществ, которые приводят к разрушению или повреждению популяции рыб» (статья 22(1)(a)).

Соглашения СНГ по взаимодействию в области охраны природы 1992 г., «на основе понимания целостности и неделимости окружающей среды» предусматривает, что «Стороны соглашения на своей территории должны установить научно обоснованные нормы для включения природных ресурсов в экономическую и другие виды деятельности и должны ограничивать свой водозабор на безвозвратное потребление с учетом необходимости обеспечивать всеобщую экологическую безопасность и благополучие» (статья 2). Положения Соглашения СНГ по трансграничным водам 1998 г. требуют принятия конкретных действий от сторон для выполнения задач охраны окружающей среды (статья 1 и 2).

Что касается ВК ООН 1997 г., «фактор защиты окружающей среды проходит красной нитью практически по всем положениям конвенции» (Tanzi & Argari (2001)). Положения Конвенции, которые содержат цель охраны водотока и принцип устойчивости на основе справедливого и разумного использования четко отражают обязанность государств общего характера. Статья 21(2) как «особое применение общих принципов, содержащихся в статье 5 [справедливое использование] и 7 [не наносить ущерб]» требует от сторон должной осмотрительности и взаимодействия, чтобы «предотвратить, сократить и сохранить под контролем загрязнение международного водотока, которое может нанести значительный ущерб другим государствам водотока или их окружающей среде, включая ущерб здоровью или безопасности населения, использованию вод в каких-либо полезных целях или живым ресурсам водотока». Чтобы прояснить взаимосвязь между этими обязательствами, МакКаффри (McCaffrey, 2007) объясняет, что «использование становится несправедливым и неразумным до такой степени, в которой оно причиняет ущерб в виде загрязнения другим государствам водотока». Кроме того, ВК ООН 1997 г. предусматривает общее обязательство защищать и сохранять экосистемы международных водотоков *сами по себе*, что отражено в Статье 20 ВК ООН 1997 г.. Данное обязательство, по всей видимости, еще не стало обычной нормой международного права, поэтому присоединившись к ВК ООН 1997 г., страны бассейна Аральского моря не только усилят правовую базу по защите пресноводных экосистем на территории совместно используемых бассейнов, но и внесут вклад в усиление права международных водотоков в целом.

ВК ЕЭК ООН 1992 г. поддерживает охрану международных водотоков, устанавливая обоснованные правила для Сторон «принимать все надлежащие

меры» ‘для обеспечения использования трансграничных вод в целях экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами, их сохранения и охраны окружающей среды’; ‘для обеспечения сохранения и, когда это необходимо, восстановления экосистем’ (статья 2(2); и давая определение ‘трансграничного воздействия’, которое охватывает экологические аспекты (статья 1(2)). Другие положения включают статью 2(5), статью 2(6), статью 3 и приложения I-III.

3. Процедурные обязательства и совместные органы

Процедурные обязательства и совместные органы дополняют материальные обязательства, устанавливая процесс взаимодействия между прибрежными странами. Процессуальная система сотрудничества по трансграничным водотокам включает в себя обязательства создавать совместные органы, обмениваться информацией с прибрежными государствами, консультироваться друг с другом, уведомлять о планируемых мерах, проводить оценки воздействия и мониторинг и работать сообща в чрезвычайных ситуациях.

3.1. Сотрудничество посредством совместных органов

Необходимость создания совместных органов и основы для их деятельности зафиксированы в Алматинском соглашении 1992 г., Кзыл-Ординском соглашении 1993 г. и Соглашении об МФСА от 1999 г. ВК ЕЭК ООН 1992 г., которая требует от Прибрежных сторон обязательного учреждения совместных органов, может быть полезна в части детализации их основных задач (статья 9(2)), которые могут быть полезны в текущих усилиях стран по укреплению институциональной структуры сотрудничества по трансграничным водам.

3.2. Регулярный обмен информацией

Большая часть соглашений, заключенных в рамках СНГ и субрегиональных соглашений в бассейне Аральского моря поощряют обмен информацией по международным водотокам, но не устанавливают четких процедур. Соглашение СНГ по трансграничным водам 1998 г. требует от стран ‘установить принципы сотрудничества’ (статья 2), Алматинское соглашение 1992 г. предусматривает, что стороны ‘будут содействовать широкому информационному обмену’ (статья 5). Для сравнения ВК ООН 1997 (статья 9) и Конвенция ЕЭК ООН от 1992 г. (статья 13) кодифицирует это обычное требование более четко.

Тематика информации, подлежащей обмену в договорах Содружества и договорах стран бассейна Аральского моря достаточно обширная, но в ней мало конкретики. Чтобы обеспечить прибрежные страны материалом, необходимым для соблюдения их материальных обязательств, в субрегиональных соглашениях большее ударение должно быть поставлено на *конкретные наборы* данных и

информации, предусматриваемых в свете характеристик водотоков региона и с учетом специальных требований и обстоятельств, относящихся к справедливому и разумному использованию в бассейне Аральского моря. В этой связи ВК ООН 1997 г. может быть полезной в детализации того, *какой* информацией следует обмениваться, *когда* и *как*. При требовании «регулярного» обмена данными и информацией, в отличие от предоставления информации по планируемым мерам, ВК ООН 1997 г. требует создания 'текущего и систематического процесса' перетока информации между странами, совместно использующими международный водоток (Комментарий КМП 1994). ВК ЕЭК ООН 1992 г. определяет совместные органы в качестве предпочтительной платформы для такого обмена (статья 9(2)).

3.3. Консультации

Присоединившись к ВК ООН 1997 г, страны также будут иметь более четкие руководства касательно проведения консультаций друг с другом в отношении совместно используемых вод. До настоящего времени, соглашения, заключенные под эгидой Содружества и в пределах бассейна Аральского моря не содержат прямой ссылки на регулярные консультации. Единственное исключение в статье 3 Соглашения СНГ по трансграничным водам 1998 г., в которой от Сторон требуется вступать во взаимные консультации при выработке ими мер по охране водных ресурсов. В остальном региональные и субрегиональные соглашения охватывают консультации в основном как средство урегулирования споров (см. например ст. 14 Соглашения 1999 г. об МФСА, ст. 7 Соглашения 1999 г. по гидрометам, ст. 13 Соглашения СНГ по ТВ от 1998 г., ст. 7 Соглашения СНГ 1998 г. по информационному сотрудничеству). Для сравнения ВК ООН 1997 г. предусматривает серию обязательств по консультациям между прибрежными государствами. Кодифицируя эту норму обычного права, ВК ООН 1997 г. предусматривает необходимость консультаций, по крайней мере, в двух случаях: когда планируемые меры в одной стране могут иметь значительное трансграничное воздействие в другой и когда необходимо достичь и поддерживать справедливое и разумное использование. Конвенция также требует от стран консультироваться друг с другом в других обстоятельствах, включая консультации по заключению соглашений по водотокам (ст. 3 (5)), консультации по ликвидации или уменьшению ущерба (ст. 7(2)), консультации по мерам контроля загрязнения (ст. 21(3)), консультации по управлению международным водотоком (ст. 24(1)), консультации по безопасной эксплуатации, содержанию и защите сооружений (ст. 26(2)), консультации посредством косвенных процедур (ст. 30). Кроме того, Статьей 4 устанавливается право каждого государства водотока 'участвовать в переговорах о заключении и стать стороной любого соглашения о водотоке, которое применяется к этому международному водотоку в целом, а также участвовать в любых соответствующих консультациях' (ст. 4). Аналогичным образом, Конвенция ЕЭК ООН от 1992 г. предписывает, что консультации между прибрежными сторонами 'проводятся [...] на основе взаимности, доброй воли и добрососедства по просьбе любой Стороны' и 'цель таких консультаций

заключается в развитии сотрудничества по вопросам, охватываемым [...] настоящей Конвенцией' (ст. 10). Далее отводится важная роль речным бассейновым комиссиям, предусматривая, что '[л]юбые такие консультации проводятся с помощью совместного органа [...] в тех случаях, когда он существует'.

3.4. Предварительное уведомление о планируемых мерах и другие соответствующие обязательства

В бассейне Аральского моря нет соглашений, которые бы детализировали процедуры, которые должны выполняться в случае мер, планируемых на международном водотоке. Есть лишь положения, что такие мероприятия являются предметом 'совместного рассмотрения' заинтересованных сторон или соглашения между ними. Преамбула Алматинского соглашения 1992 г. ссылается на необходимость 'согласованного и организованного решения вопросов' и 'объединения и совместной координации действий', но в статьях соглашения нет дальнейших деталей и разъяснений. Аналогично, статья 10 Соглашения 1998 г. по Сырдарье ясно подтверждает, что строительство новых водохозяйственных объектов, безопасность плотин, вопросы водосбережения и отведение сточных вод подлежат совместному рассмотрению стран, процедуры такого рассмотрения не предусмотрены. Соглашение между Казахстаном, Кыргызской Республикой и Узбекистаном в области охраны окружающей среды 1998 г. предусматривает, что Стороны осуществляют сотрудничество в сфере согласования действий по строительству новых объектов в приграничной зоне, а также объектов, могущих оказать трансграничное вредное воздействие независимо от их географического расположения, но ничего не говорят о том, как они должны это осуществлять (ст. 2(з)). Статья 19 Договора 1958 г. о советско-афганской границе строго требует предварительного соглашения между сторонами по разрешению строительства новых объектов или внесению любых изменений, которые 'возможно будут препятствовать навигации или влиять на расход воды' или 'могут негативно сказаться на расходе воды или состоянии берегов, а также нанести ущерб кроме того'. Единственный документ, который ссылается на обязательства в отношении планируемых мер в контексте бассейна Аральского моря это Конвенция по устойчивому развитию от 2006 года, которая пока не вступила в силу (ст. 4). Существующие совместные органы также не имеют четкого мандата, который бы предусматривал их роль в процедурах по планируемым мерам. В Положении МКВК от 1992 г. предусматривается, что основная задача Комиссии 'координирова[ть] выполнение крупных водохозяйственных работ и совместное использование имеющегося потенциала водного хозяйства государств'. Хотя и являясь позитивными *абстрактно*, это положение не может играть большую роль в отсутствие соответствующих договорных обязательств.

Поэтому ВК ООН 1997 г. с ее детальной процедурной базой в случае планируемых мер, исключительно полезна для стран бассейна Аральского моря. Как отражение обычного права, статья 12 ВК ООН 1997 г. предусматривает, что 'Прежде чем осуществить или санкционировать осуществление планируемых

мер, которые могут иметь значительные неблагоприятные последствия для других государств водотока, государство водотока своевременно направляет этим государствам уведомление об этом’.

Вероятность значительных неблагоприятных последствий лучше всего определяется через оценку воздействия, которая стала незаменимой составляющей процедуры уведомления в случае планируемых мер. ВК ООН 1997 г. рассматривает ОВОС как источник для ‘технических данных и информации’ под общим обязательством уведомлять и обмениваться информацией по планируемым мерам (ст. 12). Две конвенции под эгидой ЕЭК ООН формулируют положения по ОВОС более категорично, требуя от государств-сторон соглашений предпринимать реальные действия по выполнению ОВОС. Конвенция ЕЭК ООН 1992 г. требует от своих сторон, включая Казахстан, Туркменистан и Узбекистан, принимать меры по гарантированию, что стороны используют ОВОС и ‘прочие средства оценки’ для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия’ (ст. 3(1)(h)). Конвенция Эспо 1991 г., отдельный региональный механизм по процедурам ОВОС, обязывает свои стороны, включая Казахстан и Кыргызстан, оценивать трансграничное воздействие на окружающую среду определенных работ, уведомлять и консультироваться с потенциально затрагиваемыми Сторонами по этому воздействию, вводя детальные положения для подобной оценки. Обязательства, относящиеся к ОВОС, в рамках договоров СНГ и соглашений государств бассейна Аральского моря, таких как Соглашение СНГ по взаимодействию в области охраны природы от 1992 г. (ст. 2 и 3), Соглашение СНГ по информационному сотрудничеству от 1992 г. (ст. 2(1) и 3), и Рамочная конвенция по устойчивому развитию в ЦА от 2006 г. (ст. 2(б), 4(б) и 7), также сформулированы как обязательные, требуя от сторон проведения оценок, согласования национальных процедур ОВОС и обмена информацией по этим оценкам.

ВК ООН 1997 г. предусматривает положения, касающиеся представления ответа или отсутствия ответа на уведомление (ст. 13-16), а также увязывает обязанности обмена информацией, консультирования и ведения переговоров по потенциальным последствиям планируемых мер как часть процедурной системы. Эти требования помогают устанавливать процесс двухстороннего контакта между затронутыми сторонами и ‘избегать проблем, присущих односторонним оценкам фактического характера подобных последствий’ (Комментарий КМП 1994). Положения ВК ООН 1997 г. устанавливают шестимесячный период, в течение которого уведомляемое государство будет ‘изучать и оценивать возможные последствия планируемых мер и сообщит ему о своих выводах’ (ст. 13), тогда как Конвенция Эспо требует от уведомляемого государства ответа в течение «разумного времени» (ст. 3(2)(с) ст. 5). В ВК ООН 1997 г. четко изложены положения по обмену информацией, консультациям и переговорам (ст. 11 и 19(3)). Конвенция Эспо идет еще дальше, устанавливая, что уведомление должно предоставляться ‘с целью обеспечения надлежащих и эффективных консультаций’ между затронутыми Сторонами (ст. 3(1)), излагая возможное содержание консультаций (ст. 5) и запрашивая консультаций по пересмотру решения по предлагаемой деятельности (ст. 6) и во время послепроектного

анализа (ст. 7). Поэтому для Казахстана и Кыргызстана как сторон Конвенции Эспо присоединение к ВК ООН 1997 не наложит дополнительной нагрузки в отношении процедуры уведомления.

3.5. Постоянный мониторинг и оценка

Необходимость как в предварительных, так и текущих оценках работ на трансграничных водах находит поддержку в региональной договорной практике. Рамочная конвенция по устойчивому развитию в ЦА от 2006 г. выходит за рамки требования *разовой* оценки, предписывая, что потенциальные стороны 'будут гарантировать, что экологический мониторинг и проверка [любых планов, стратегий, проектов и работ, которые могут иметь неблагоприятное воздействие на природные ресурсы и окружающую среду в целом] проводятся регулярно' (ст. 2(б)). Это положение в сочетании с требованием 'сотрудничать при установлении региональных механизмов мониторинга основных параметров и показателей экологического состояния' (ст. 7) повторяет требования Конвенции ЕЭК ООН 1992 г. проводить совместный мониторинг и совместные или согласованные оценки состояния трансграничных вод (ст. 11), Соглашения СНГ по трансграничным водам 1998 г. 'принимать меры по созданию общей системы мониторинга водоемов' (ст. 4), Конвенции Эспо проводить послепроектный анализ (ст. 7) и ВК ООН 1997 по управлению международным водотоком (ст. 24). Оно также согласуется с решениями международных судов и трибуналов, подчеркивая, что принцип не наносить значительный ущерб предусматривает обязательство постоянного мониторинга (*Проект Габчиково-Надьмарош, Целлюлозные заводы*).

3.6. Сотрудничество в случае чрезвычайных ситуаций

Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан приняли обязательство сотрудничать, чтобы обеспечить своевременное прогнозирование природных гидрометеорологических явлений и оказывать содействие друг другу в случае их возникновения (ст. 3 Соглашения 1999 г. о гидрометах). Они также приняли на себя обязательство по Соглашению о параллельной работе энергосистем обеспечить взаимную помощь в случае чрезвычайных ситуаций с целью проведения восстановительных работ на энергетических объектах и восстановления нормального энергоснабжения потребителей (ст. 8). В своих усилиях по предотвращению чрезвычайных ситуаций, возникающих от возможного разрушения хвостохранилищ и отвалов пород в результате неблагоприятных природных, климатических и гидрометеорологических условий, Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан договорились оценивать риски, подготавливать проекты дезактивизации и закрытия хвостохранилищ и провести работы по восстановлению отвалов пород (ст. 1-5 Соглашения по хвостохранилищам 1996 г.). Эти страны также обязались поручить соответствующим министерствам и ведомствам информировать друг друга о возникновении или вероятности возникновения аварийных ситуаций на каскадах водохранилищ, гидроэлектростанциях и межсистемных линиях электропередачи

и участвовать сообща в их предотвращении и ликвидации в рамках Соглашения 1996 г. об использовании топливно-энергетических и водных ресурсов, строительстве и эксплуатации газопроводов (ст. 1).

Договорное право под эгидой Содружества также содержит превентивные и ответные обязательства по чрезвычайным ситуациям. В соглашении СНГ по трансграничным водам от 1998 г. Стороны берут на себя обязательство должной осмотрительности по принятию мер для сокращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и антропогенного характера, таких как наводнения, дрейф льда и случайное загрязнение (ст. 1 и 6). Соглашение СНГ от 1992 г. по взаимодействию в области охраны природы обязало свои стороны создать и поддерживать специальные силы и средства для предотвращения экологических бедствий и аварий, а также ликвидации их последствий (ст. 2-4). Главная задача Сторон Соглашения СНГ от 1998 г. по информационному сотрудничеству состоит в предупреждении друг друга об экологических чрезвычайных ситуациях, авариях и перемещениях опасных отходов (ст. 3).

Наличие обязательств, связанных с чрезвычайными ситуациями, в региональных и субрегиональных соглашениях похвально и отдает должное намерениям стран сотрудничать в критических ситуациях. Это также облегчает процесс принятия странами по большей части аналогичных обязательств из ВК ООН 1997 (ст. 27-28). Особенно это касается Казахстана, который также является стороной Конвенции ЕЭК ООН от 1992 г. по трансграничному воздействию промышленных аварий – предназначенной защитить людей и окружающую среду от промышленных аварий и Конвенции ЕЭК ООН от 1992 г., которая содержит положения по чрезвычайным ситуациям (ст. 3(j) и 14).

Кроме того, имеются также, по крайней мере, две дополнительные выгоды от присоединения к ВК ООН 1997 г.. Первая, поскольку соответствующие положения по чрезвычайным ситуациям разбросаны по различных региональным и субрегиональным соглашениям, не всегда касающихся вопросов использования международных водотоков, ВК ООН 1997 г. может послужить единой отправной точкой для их применения к трансграничным водам. Вторая, конкретизируя превентивные и ответные действия в случае чрезвычайных ситуаций, ВК ООН 1997 г. устанавливает связи между этими и прочими обязательствами Конвенции. Например, как объясняет Комментарий КМП 1994, формулировка статьи 27 является применением общего обязательства справедливого участия, которому было уделено особое внимание вследствие серьезности этих проблем, тогда как реагирование на реальную чрезвычайную ситуацию отличается от других обязательств Конвенции, требуя от стран уведомлять друг друга ‘безотлагательно и самыми оперативными из имеющихся средств’ (ст. 28(2)). Таким образом, ВК ООН 1997 г. может сыграть важную дополняющую роль в отношении сотрудничества в случае чрезвычайных ситуаций в бассейне Аральского моря.

4. Соблюдение и урегулирование споров

В субрегиональных соглашениях нет процедур мониторинга осуществления и соблюдения их положений. Статьей 2 Алматинского соглашения от 1992 г. предписывается, чтобы стороны обеспечивали «строгое соблюдение» согласованного режима, но остается неясным, как будет выявляться и контролироваться несоблюдение. Статья 12 Алматинского соглашения предусматривала, что в течение 1992 года стороны должны были разработать механизм экономической и иной ответственности за нарушение установленного режима и лимитов водопользования, однако подобные механизмы все еще отсутствуют. Некоторые разрозненные попытки вести мониторинг и поддерживать соблюдение были предприняты в рамках Соглашения 1998 г. по Сырдарье. Статья 5 предусматривает, что стороны должны принимать надлежащие меры, чтобы обеспечивать соблюдение положений соглашения посредством различных форм гарантий, таких как кредитные линии, гарантийные депозиты и другие. В статье 7 Протокола от 2001 г., принятого для выполнения Соглашения 1998 г. по Сырдарье, говорится, что, если необходимо, стороны обеспечат доступ наблюдателям от других сторон соглашения к водохозяйственным объектам бассейна реки Сырдарья в вегетационный период. Хотя систему контроля соблюдения еще предстоит установить в регионе, работы МКВК и ее исполнительных органов обеспечивают основу, на которой может быть построена такая система. Хотя МКВК не имеет мандата для ведения мониторинга соблюдения, ее деятельность помогает создать коллективный форум для предотвращения и решения противоречий.

В ВК ООН 1997 г. нет отдельных положений по мониторингу соблюдения, но есть положения, содействующие этому процессу. Сюда относятся статья 8 по общему обязательству сотрудничать, статья 9 по регулярному обмену данными и информацией, статьи 11-19 по планируемым мерам и статья 24 по управлению. К сожалению, ВК ООН 1997 года не предусматривает создание институционального органа, такого как Сопровождающее Стороны или Секретариат, которые могли бы содействовать и осуществлять надзор за выполнением и соблюдением Конвенции. Следует отметить, однако, что специальный докладчик Стефен МакКаффри в своем шестом докладе предложил проект статьи по Конференции сторон, которая предусматривает 'институционализированное и регулярное коллективное действие сторон-участников' и 'позволяет сторонам вести мониторинг на регулярной основе за эффективностью рассматриваемой конвенции и контролировать ее выполнение' (6-й доклад, 1990). Специальный докладчик сомневался, нужно ли предлагать создание Секретариата 'в отношении того, что предусматривается как рамочное соглашение' (6-й доклад, 1990). Тот факт, что стороны, ведущие переговоры, не были подготовлены к принятию этих положений во время подготовки Конвенции, не запрещают сторонам Конвенции создать такие органы в будущем, если они так решат.

Конвенции под эгидой ЕЭК ООН обеспечивают прочную институциональную поддержку по обеспечению осуществления и соблюдения их требований через работу совещания сторон, секретариаты, комитеты по

выполнению и соблюдению и различные рабочие и экспертные группы (см. н-р, ст. 17 и 19 Конвенции ЕЭК ООН от 1992 г., ст. 11 и 13 Конвенции Эспо). Эти соглашения также устанавливают механизмы мониторинга осуществления и соблюдения.

Процедуры, касающиеся разрешения споров в отношении трансграничных вод, недостаточно развиты в Центральной Азии. Соглашение 1992 г. отсылает любой спор, который может возникнуть между Сторонами, к компетенции руководителей водохозяйственных ведомств стран. Другими словами, споры должны разрешаться внутри МКВК, органа, отвечающего за выполнение этого соглашения. МКВК по сути работает для предотвращения и разрешения возникающих противоречий и обеспечивает форум, на котором представители пяти стран бассейна могут встречаться, обсуждать и принимать решения, имеющие обязательную силу, по спорным вопросам. Далее Соглашение 1992 г. устанавливает, что при необходимости для решения спорных вопросов может привлекаться представитель незаинтересованной стороны (ст. 13), но не описывает подробно процедуру разрешения споров и дальнейшие меры, если спор не удастся разрешить таким образом. Статьей 9 Соглашения 1998 г. по Сырдарье предписано, что 'В случае возникновения споров и разногласий они разрешаются путем переговоров и взаимных консультаций. Если и в этом случае Стороны не придут к согласию, то вопрос направляется на рассмотрение Третейского суда, создаваемого Сторонами по конкретному вопросу'. Аналогично нет положений, по которым подобный Третейский суд должен проходить.

Таким образом, в отношении урегулирования споров ВК ООН 1997 г. может многое предложить странам Центральной Азии, так как оно предусматривает, что ее положения по урегулированию споров могут быть использованы в отсутствие применимого соглашения между сторонами (ст. 33(1)). В первую очередь, ВК ООН 1997 года предписывает, чтобы Стороны стремились урегулировать спор мирными средствами. Такие средства могут включать переговоры, добрые услуги, посредничество или примирение или совместными учреждениями водотока. Стороны также могут согласиться передать спор на рассмотрение арбитражного органа, согласно процедуре, установленной в приложениях Конвенции, или Международного Суда. Кроме того, в Конвенции заложен новый механизм беспристрастной комиссии по установлению фактов для разрешения спора, который может быть задействован, если соответствующие стороны оказались не в состоянии обеспечить урегулирование спора между ними путем переговоров или применения любых других средств по истечении шести месяцев, начиная с даты просьбы о переговорах (ст. 33(3-10)).

Выводы: Уместность Конвенции ООН 1997 г. для бассейна Аральского моря и преимущества присоединения к ней

ВК ООН 1997 г. может внести значительный вклад в сотрудничество по трансграничным водам бассейна Аральского моря и помочь странам в создании и поддержании эффективных и мирных систем управления совместно используемыми ресурсами. Имеется, по крайней мере, десять преимуществ присоединения к ВК ООН 1997 г..

ВК ООН 1997 г. повышает прозрачность международного права

Конвенция ООН от 1997 г. кодифицировала и изложила на бумаге существующие обычные правовые нормы в этой области. При этом Конвенция сделала проще для прибрежных стран обращаться к письменному тексту при толковании своих обычных прав и обязательств. Международное водное право стало 'более доступным и прозрачным' и страны получили 'более надежные знания о сфере своих прав и обязательств' (Динстейн, 2006). Относительная ясность формулировок этого *jus scriptum* (писанного свода) и универсальность обычных положений Конвенции помогает повысить прозрачность международного права, что является важной предпосылкой создания доверия между странами.

ВК ООН 1997 г. стимулирует применение новых подходов к управлению водными ресурсами и создает новые правовые нормы

ВК ООН 1997 г. стимулирует применение новых подходов к управлению водными ресурсами и создает новые правовые нормы для ее сторон, такие как обязательство защищать и сохранять пресноводные экосистемы и процедура установления фактов. ВК ООН 1997 г. также заполнила пробелы, имеющиеся в обычном праве, например, согласовав базовые определения ('международный водоток'), установив временные горизонты (н-р, шестимесячный период для ответа на уведомление) и уточнив взаимосвязи между нормами (н-р, между справедливым и разумным использованием и обязательством не наносить значительный ущерб). Присоединившись к ВК ООН 1997 г., страны бассейна Аральского моря смогут не только укрепить правовую базу по совместно используемым водным ресурсам, но и внесут вклад в укрепление международного водного права на глобальном уровне.

ВК ООН 1997 г. предусматривает правовую защиту

ВК ООН 1997 не только регулирует поведение государств, определяя их права и обязательства, но также предусматривает защиту разделяемых ценностей и интересов, лежащую в основе ее положений, таких как справедливость и правосудие.

ВК ООН 1997 г. устанавливает режим, который вытекает из всех ее обязательств вместе взятых

Присоединившись к ВК ООН 1997 г., страны бассейна Аральского моря смогут выиграть не только от ее отдельных положений, но и от всего текста Конвенции, которая была тщательно разработана, чтобы обеспечить *систему* взаимодействующих и взаимоподдерживающих правил и процедур. ВК ООН 1997 г. обеспечивает надежную основу для 'использование, освоение, сохранение, управление и защиты международных водотоков и содействие их оптимальному и устойчивому использованию для нынешнего и будущих поколений' путем

- a. Увязки основных положений, относящихся к использованию *и* защите трансграничных вод
- b. Увязки материальных *и* процедурных обязательств
- c. Обеспечения *процессуальной системы* взаимодействующих правил и процедур, которая отсутствует в бассейне Аральского моря

ВК ООН 1997 г. дополняет существующие соглашения

ВК ООН 1997 г. может играть *дополняющую* роль к существующим соглашениям, которые не определяют в полной мере права и обязательства сторон. Учитывая ее рамочный и дополняющий характер, нормы ВК ООН 1997 г. по большей части сформулированы в общих выражениях, чтобы их можно было применять к различным речным бассейнам. Однако, как вышеприведенный анализ показал, некоторые из ее положений все же точнее и конкретнее, чем статьи субрегиональных соглашений бассейна Аральского моря. Обязательство справедливого и разумного использования и процедура уведомления о планируемых мерах, которые субрегиональные соглашения относят к вопросам 'совместного управления' и 'совместного рассмотрения' - лишь один из примеров. В этой связи ВК ООН 1997 г. может усилить материальную и процедурную систему сотрудничества в бассейне.

ВК ООН 1997 г. предоставляет общую платформу для переговоров по будущим соглашениям

ВК ООН 1997 г. может послужить стран бассейна Аральского моря в качестве *общей платформы для переговоров по будущим соглашениям*, так как эта глобальный рамочный инструмент не препятствует и не отвергает необходимость в соглашениях по водотоку. В существующих соглашениях нет механизма их корректировки и дополнения, для учета меняющихся обстоятельств. В результате, многие договора не работают или неэффективны. Переговоры по новым соглашениям пока не преуспели.

ВК ООН 1997 г. сигнализирует готовность стран применять международное право в решении водных проблем

ВК ООН 1997 г. может сыграть *показательную* роль, сигнализируя готовность тех стран, которые присоединились к ней, активно применять нормы и принципы международного права в решении актуальных водных проблем.

ВК ООН 1997 г. повышает коллективный интерес к праву международных водотоков

Работая на глобальном уровне, ВК ООН 1997 г. демонстрирует озабоченность всего международного сообщества в вопросах достижения устойчивого развития и поддержания мира и безопасности. Совместное поведение *всех* государств в обеспечении справедливого и разумного использования трансграничных вод имеет особую значимость в контексте достижения водной безопасности и обеспечение воды для всех. В этой связи вступление в силу Конвенции ООН 1997 г. может повысить коллективный интерес к праву международных водотоков.

ВК ООН 1997 г. усиливает внутригосударственный аспект управления водой

Положения ВК ООН 1997 г. требуют изменений как в региональных, так и внутригосударственных подходах к управлению водой. Внутригосударственное применение особенно очевидно в необходимости интегрированного управления водными ресурсами, защиты экосистем и установления 'всех надлежащих мер', таких как соответствующие правовые, административные, технические и практические механизмы выполнения Конвенции.

ВК ООН 1997г. содействует мирному урегулированию споров

Вклад ВК ООН 1997 г. в мирное урегулирование споров проявляется в ее процедурной системе и механизмах разрешения споров, включая беспристрастную комиссию по установлению фактов.

Выполнение ВК ООН 1997

Присоединение к ВК ООН 1997 г. является только исходным шагом в работе по обеспечению осуществления ее положений. Изменения не произойдут быстро. Потребуется ряд мер на национальном, региональном и международном уровнях, чтобы активизировать процесс выполнения ВК ООН 1997 г.. Эти меры могут включать:

Рассеивание ошибочных представлений о ВК ООН 1997

Ошибочные представления о нормативных требованиях, устанавливаемых ВК ООН 1997 г., все еще имеются в регионе. Положения ВК ООН 1997 г. трактуются как отдающие предпочтение интересам богатых и сильных стран, игнорирующие ситуацию в странах, испытывающих дефицит воды, оставляющие слишком большую свободу действий отдельным государствам в толковании ее положений для своей собственной выгоды и являющиеся неясными и неточными в определении прав и обязательств, налагаемых на прибрежные страны. Чтобы помочь странам рассеять наиболее общие ошибочные представления, Всемирный фонд дикой природы и Центр ЮНЕСКО по водным ресурсам, праву и политике (Университет Данди) подготовили Руководство к ВК ООН 1997 г., в котором разъяснены ее основные положения, подкрепляемые примерами передового опыта со всего мира.

Укрепление институциональной основы для ВК ООН 1997 г. на глобальном уровне

Требуется внимательно оценить, стоит ли создавать новые институциональные органы для содействия работе ВК ООН 1997 года либо совместить эти функции с работой других конвенций или природоохранных организаций.

Выработка национальной стратегии и плана действий по осуществлению ВК ООН 1997 г.

Многие многосторонние соглашения поощряют стороны для выработки национальных планов осуществления, которые важны при интеграции их положений во внутригосударственное законодательство и для повышения потенциала. Такие национальные планы могут также определить стратегии, программы и планы в различных секторах, посредством которых может быть необходимо предпринять специальные меры для эффективного выполнения ВК ООН 1997 г..

Проведение инвентаризации

Помимо региональных действий ВК ООН 1997 г. требует ряд внутригосударственных мер в направлении сотрудничества и устойчивости использования водных ресурсов. Поэтому может потребоваться глубокий анализ национальных правовых и институциональных основ для учета степени, до которой внутригосударственное право и институты уже выполняют обязательства по ВК ООН 1997 г. и какие необходимы изменения.

Введение исполнительных законов и распоряжений

В результате инвентаризации может потребоваться разработка и принятие новых нормативно-правовых актов или внесение изменений в существующие для обеспечения осуществления и соблюдения Конвенции.

Укрепление институциональной базы для ВК ООН 1997 на национальном уровне

Также необходимо назначить национальные фокальные точки, которые имеют подходящую техническую экспертизу, мандат и навыки для продвижения выполнения по секторам внутри страны и для взаимодействия с соответствующими региональными органами. Выполнение зачастую входит в обязанности нескольких государственных органов, поэтому следует улучшить координацию между ведомствами и организациями.

Развитие потенциала и повышение осведомленности на национальном уровне

Для выполнения ВК ООН 1997 г. потребуется укрепить потенциал соответствующих государственных служащих, парламентариев, судебных органов, местных органов власти и гражданского общества. Здесь может быть необходимым проведение учебных семинаров и подготовка руководств. Кампании по повышению осведомленности и роль СМИ также важны.

Определение имеющихся ресурсов для выполнения ВК ООН 1997 г.

Ресурсы могут относиться к правовым, политическим, научным, техническим, образовательным, финансовым и прочим аспектам выполнения. Это действие может помочь установить виды помощи (финансовая, техническая, консультативная и т.д.), которая может потребоваться для обеспечения выполнения ВК ООН 1997 г.

Выявление потенциальных препятствий для эффективного выполнения ВК ООН 1997 г.

Потенциальные препятствия могут быть правовыми, институциональными, политическими, культурными или социальными. Эти препятствия могут быть внутренними или внешними.

Выявление потенциальных проектов по развитию национального и регионального потенциала для выполнения ВК ООН 1997 г.

Сотрудничество при выполнении водохозяйственных проектов на национальном и региональном уровнях может способствовать осуществлению Конвенции посредством развития соответствующего потенциала, установления

связей, совместной работы и достижения «общих» и практических результатов. Региональные проекты по водосбережению особенно важны.

ВК ООН 1997г. в более широком контексте хорошего руководства

По большей части положения ВК ООН 1997 г. работают в рамках должной осмотрительности, требуя 'принятия всех надлежащих мер' для выполнения обязательств. Подобные меры часто ассоциируются с потенциалом государства действовать. Поэтому построение и поддержание хорошего руководства по странам и в регионе жизненно необходимо.

О некоторых вопросах имплементации глобальных Водных Конвенций в национальное законодательство (на примере Узбекистана)

Ю.Х. Рысбеков, А.Ю. Рысбеков

Хельсинская Конвенция Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (далее – Конвенция 1992) и Нью-Йоркская Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. (далее – Конвенция 1997) являются двумя глобальными инструментами международного водного права (МВП)⁶.

Первоначально Конвенция 1992 рассматривалась как региональный инструмент.

Согласно изменениям (2003 г.) к Конвенции, вступившими в силу 06 февраля 2013 г., Сторонами Конвенции 1992 могут быть все государства - члены ООН, то есть Конвенция (ЕЭК ООН) 1992 также стала глобальным инструментом в сфере охраны и регулирования использования трансграничных водных ресурсов⁷.

⁶ В статье в целом использованы, с обновлениями и некоторыми изменениями, наработки из следующих источников: 1. Рысбеков Ю. О двух «водных» Конвенциях ООН (записка для обсуждения) // Комиссия региональных процессов: Межконтинентальный процесс для Центральной Азии: Международная конференция «Навстречу 6-му Всемирному Водному Форуму — совместные действия в направлении водной безопасности» 12-13 мая 2011 г., Ташкент, Узбекистан - 73 с. // http://cawater-info.net/6wwf/conference_tashkent2011/documents.htm; 2. Рысбеков Ю.Х. Учебные материалы к дистанционному курсу «Политические и правовые аспекты управления водными ресурсами в Центральной Азии и основные пути его совершенствования» (2015) / Модуль 3 / Урок 7: Глобальные и региональные инструменты – 200 с. // Публикации Тренинг Центра МКВК Центральной Азии // http://www.cawater-info.net/library/rus/tc/module_3_theme_2_lesson_7.pdf

⁷ The UNECE Water Convention (Helsinki, 17 March 1992) // <http://www.unece.org/env/water/>

Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.)

ЕЭК ООН: справка

ЕЭК ООН (UN Economic Commission for Europe (UNECE)) является одной из пяти региональных комиссий ООН, в 1947 г. Организация насчитывает 56 членов.

Кроме стран Европы, в ЕЭК ООН входят США, Канада, Турция, Израиль, а также Казахстан (31.01.1994), Таджикистан (12.12.1994), Туркменистан, Узбекистан и Кыргызстан (все три – 30.07.1993). Из постсоветских государств Белоруссия (Беларусь), Россия и Украина являются членами ЕЭК ООН со времени основания Комиссии – 28 марта 1947 г.

Начиная с 1979 г., в рамках ЕЭК ООН разработаны 14 международно-правовых актов (МПА), в том числе 5 Конвенций, которые касаются загрязнения воздуха⁸, оценки воздействия на окружающую среду⁹, промышленных аварий¹⁰, трансграничных вод¹¹ и общественного участия¹², а также ряд Протоколов¹³ к некоторым из этих Конвенций.

Эти МПА являются важными элементами правовой структуры ЕЭК ООН и эффективными инструментами, способствующими достижению целей, заявленных в этих МПА, и сближению экономик и соответствующего законодательства государств региона ЕЭК ООН.

⁸ Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13 ноября 1979 г.)

⁹ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (ЭСПО, Финляндия, 25 февраля 1991 г.)

¹⁰ Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 г.).

¹¹ Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.).

¹² Конвенция о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (ОРХУС, Дания, 25 июня 1998 г.)

¹³ 1. Протокол об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Киев, 21 мая 2003 г.) к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (ЭСПО, Финляндия, 25 февраля 1991 г.); 2. Протокол по проблемам воды и здоровья (Лондон, 17 июня 1999 г.) к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.); 3. Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды (Киев, 21 мая 2003 г.) к Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 г.) Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992 г.); 4. Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Конвенции о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (ОРХУС, Дания, 25 июня 1998 г.) - т.н. Орхусская Конвенция.

Конвенция 1992 вступила в силу 6 октября 1996 г., ее Сторонами, по состоянию на январь 2016 г., являются 41 Страна, включая Европейский Союз (ЕС)¹⁴.

Из стран Центральной Азии к Конвенции 1992 присоединились Казахстан (11 января 1996 г.), Узбекистан (4 сентября 2007 г.) и Туркменистан (29 августа 2012 г.).

Основное назначение Конвенции 1992 заключается в усилении национальных правовых мер в целях защиты и обеспечения экологически устойчивого управления трансграничными поверхностными и подземными водами¹⁵.

Конвенция 1992 обязывает Стороны предотвращать, ограничивать и сокращать трансграничное воздействие, используя ТВР разумным и справедливым образом.

Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 21 мая 1997 г.)

Конвенция 1997 вступила в силу 17 августа 2014 г., ее Сторонами, по состоянию на январь 2016 г., являются 36 Стран, Узбекистан является единственным государством из постсоветских республик, подписавшим (4 сентября 2007 г.) Конвенцию 1997¹⁶.

Работа над Конвенцией ООН 1997 длилась более 26 лет (декабрь 1970 – май 1997).

Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию 21 мая 1997 г. 103 голосами «за» и 3-мя «против» (Турция, Китай, Бурунди), и при 27 воздержавшихся¹⁷

Положения Конвенции 1997 широко использовались в документах международного права (МП) еще до вступления ее в силу, так как Конвенция отражала основные правовые принципы управления ненавигационным использованием ТВР¹⁸.

¹⁴ United Nations Treaty Collection Chapter XXVII Environment 5 Convention on the Protection and Use of Trans-boundary Watercourses and International Lakes (Helsinki, 17 March 1992) // https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&lang=en

¹⁵ Environmental conventions and protocols // <http://www.unece.org/leginstr/env.htm>

¹⁶ United Nations Treaty Collection Chapter XXVII Environment 12 Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses (New York, 21 May 1997) // https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en

¹⁷ General Assembly adopts Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses Press Release // [http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_\(press_Release\)](http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_(press_Release));

¹⁸ Так, см.: Stephen McCaffrey The contribution of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses - International Journal of Global Environmental Issues 2001 - Vol. 1, No.3/4 pp. 250-263 // http://www.inderscience.com/search/index.php?action=record&rec_id=980

В Конвенции (ООН) 1997 многие основные принципы МВП получили дальнейшее развитие и конкретизацию, это принципы – «разумного и справедливого использования», «не причинения значительного ущерба», «мирного разрешения споров», обмена гидрологическими и иными данными и др.

Вместе с тем, в силу рамочной природы Конвенции (ООН) 1997 (как и Конвенции (ЕЭК ООН) 1992), ее положения имеют общий характер и служат, прежде всего, моделью при разработке других, более детальных международно-правовых актов по конкретным трансграничным водотокам с учетом специфики водосборного бассейна.

По мнению ряда экспертов-международников, Конвенция (ООН) 1997 не предусматривает создание механизма принуждения к выполнению ее требований, за исключением возможного обращения в международный Суд (МС) ООН.

Данный фактор признается существенным недостатком Конвенции.

По мнению экспертов, руководящие принципы Конвенции 1997 являются менее подробными, чем содержащиеся в Конвенции 1992, и дают менее четкое наполнение рассматриваемым общим принципам, тогда как Конвенция 1992 содержит изобилие руководящих принципов для принятия государствами индивидуально.

По мнению большинства экспертов, эти Конвенции дополняют друг друга.

Имплементация Конвенции (ЕЭК ООН) 1992 и Конвенции (ООН) 1997

Имплементация: о чем говорит доктрина права

Политический словарь дает наиболее краткое определение понятия «имплементация»:

- «исполнение государством международно-правовых норм»¹⁹.

В доктрине международного права (МП) понятие «имплементация» имеет несколько расширенное содержание, в частности²⁰:

- Имплементация – реализация международных обязательств на внутри-государственном уровне, посредством трансформации международно-правовых норм в национальную правовую систему»²¹.

¹⁹ Политический словарь Мир словарей // http://mirslovari.com/content_pol/implementacija-4788.html

²⁰ Так, см.: 1. Имплементация Словари // http://edu.jobsmarket.ru/?view_term=762&razdel_id=316; 2. Правовая имплементация // http://ru.wikipedia.org/wiki/Правовая_имплементация; 3. ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ Энциклопедия юриста // http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/; Имплементация норм международного права: опыт зарубежных стран // http://www.pravo.vuzlib.net/book_z493_page_6.html

Среди основных способов имплементации эксперты выделяют следующие:

- Инкорпорация – международно-правовые нормы (МПН) воспроизводятся без изменений (как правило, дословно) в национальном законодательстве;
- Трансформация – МПН перерабатываются в процессе включения их в национальное законодательство, с учетом национальных правовых традиций, стандартов юридической техники и других факторов;
- Отсылка (частная или конкретная) – национальное законодательство не включает МПН прямо, а упоминает о МПН в тексте конкретного международного договора (МД), и которым следует руководствоваться.

При всех способах имплементации (включая также рецепцию-заимствование и адаптацию-приспособление) действует общее правило – она находится в рамках целей, принципов, норм МД, и каждое государство самостоятельно определяет методы и средства имплементации норм МП в национальное законодательство.

Имплементация: законодательство Республики Узбекистан

Конституция Республики Узбекистан закрепляет приоритет МП над нормами внутригосударственного права (Преамбула)²²:

- «Народ Узбекистана,
... признавая приоритет общепризнанных норм международного права».

Статья 16. Конституции гласит: «Ни один закон или иной нормативно-правовой акт не может противоречить нормам и принципам Конституции», а ст. 17 содержит норму, что внешняя политика республики исходит, в частности, - из принципов суверенного равенства государств, ... и других общепризнанных принципов и норм МП.

Согласно Закону Республики Узбекистан «О международных договорах Республики Узбекистан»²³ (далее – Закон РУ о МД), в частности, МД РУ заключаются, исполняются, в соответствии с общепризнанными принципами и

²¹ Барбук А. Соотношение международного и внутригосударственного права: теоретические аспекты // Журнал международного права и международных отношений 2005, № 1 // http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=730&Itemid=215

²² Конституция Республики Узбекистан / Принята 8 декабря 1992 года на 11-ой Сессии Верховного Совета Республики Узбекистан 12-ого созыва. В Конституцию внесены изменения в соответствии с Законом РУ от 25.12.2008 г. № ЗРУ-194 // <http://fmc.uz/legisl.php?id=konst>

²³ Закон Республики Узбекистан «О международных договорах Республики Узбекистан» от 22 декабря 1995 года N172-1 (В редакции Законов РУ от 25 апреля 2003 г. N482-II, 12 декабря 2003 г. N568-II, 14 декабря 2005 года) // http://www.mfer.uz/rus/zakonodatelstvo_v_sfere_ved/zakoni_respubliki_uzbekistan/o_mejdunarodnix_dogovorax.mgr

нормами МП, Конституцией..., а также настоящим Законом и положениями самого договора (ст. 2).

В случаях, когда в целях исполнения МД РУ необходимо принятие соответствующего нормативно-правового акта (НПА) – Закона, постановления Олий Мажлиса РУ, издание Указа, постановления, распоряжения Президента Республики Узбекистан либо постановления, распоряжения Правительства РУ, то:

- «заинтересованные министерства и ведомства по согласованию с Министерством юстиции и Министерством иностранных дел в установленном порядке представляют предложения о принятии надлежащего акта» (ст. 2).

Согласно Закону РУ о МД:

- МД РУ подлежат неукоснительному и обязательному соблюдению Республикой Узбекистан в соответствии с нормами МП (ст. 27);
- Президент Республики Узбекистан... обеспечивает соблюдение заключенных республикой договоров, соглашений и принятых ею обязательств (ст. 28);
- Правительство РУ разрабатывает меры по выполнению МД РУ и определяет министерства, ведомства и должностных лиц, на которые возлагается ответственность за исполнение обязательств по МД РУ (ст. 28);
- Правительство РУ, министерства и ведомства, другие государственные органы, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые МД РУ, обеспечивают выполнение обязательств, принятых по договору со стороны РУ... (ст. 28);
- Правительство РУ контролирует выполнение обязательств по МД РУ (ст. 28);
- «Наблюдение за исполнением международных договоров Республики Узбекистан осуществляет Министерство иностранных дел» (ст. 29).

Согласно Закону РУ «О подготовке законодательных актов Республики Узбекистан»²⁴, Олий Мажлис РУ разрабатывает и принимает... планы законотворческой работы, которые включают, в частности, одним из основных направлений (ст. 4):

- «4) развитие международных отношений».
- «При подготовке проектов законодательных актов учитываются система и принципы законодательства, а также международные договоры» РУ (ст. 5).

²⁴ Закон Республики Узбекистан «О подготовке законодательных актов Республики Узбекистан» от 30 августа 1997 г., № 481-I: (Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 1997 г., № 9, ст. 237, газета «Народное слово», 13 февраля 2004 г., № 30)

Согласно Закону РУ «Об основных принципах внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан»²⁵:

- Внешняя политика и международная деятельность РУ основывается на нормах и принципах Конституции РУ, Законе «О международных договорах Республики Узбекистан»... на принципах и целях ООН и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также на обязательствах, исходящих из международных договоров и соглашений Республики Узбекистан...» (ст.1).

Постановлением Кабинета Министров РУ № 473 (от 12 декабря 2000 г.)²⁶, для обеспечения качественной подготовки проектов международных договоров (МД) РУ и безусловного выполнения обязательств утвержден «Порядок подготовки проектов международных договоров и выполнения обязательств Республики Узбекистан по международным договорам»²⁷ (далее - Порядок).

Порядок регламентирует процедуру подготовки проектов МД РУ до внесения предложений об их заключении в соответствии с Законом РУ о МД, а также выполнения обязательств РУ по МД, если действующим законодательством не предусмотрено иное. Согласно Порядку, в частности:

- «7. Кабинет Министров и компетентные министерства и ведомства путем принятия соответствующих мер обеспечивают выполнение международных обязательств, принятых Республикой Узбекистан»;
- 8. Реализация обязательств РУ по МД «возлагается согласно приложению к настоящему Порядку на соответствующие министерства и ведомства постановлением Кабинета Министров, если ответственные (центральные, компетентные) за реализацию обязательств министерства и ведомства не указаны в тексте международного договора, либо на национальный исполнительный орган, назначенный решением Правительства» РУ, согласно положениям соответствующего МД;
- 9. Министерства и ведомства, ответственные за реализацию обязательств РУ по МД, «в месячный срок после получения уведомления» МИД РУ о дате вступления в силу МД, «а при временном его применении - после его подписания, в необходимых случаях, разрабатывают мероприятия по его выполнению и представляют их на утверждение (рассмотрение)» Кабинета Министров Республики Узбекистан»;

²⁵ Закон Республики Узбекистан «Об основных принципах внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан» от 26 декабря 1996 г., № 336-I (Ведомости ОМ РУ, 1997 г., № 2, ст. 35)

²⁶ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 473 от 12 декабря 2000 года. О порядке подготовки проектов международных договоров и выполнения обязательств Республики Узбекистан по международным договорам (В Постановление внесены изменения на основании п.26 приложения №1 к постановлению КМ РУ № 206 от 08.09.05г.; КМ РУ №207 от 02.10.06г.) // <http://89.236.203.70/VedINFO/Topics?fail=00kc4730.htm>

²⁷ Порядок подготовки проектов международных договоров и выполнения обязательств Республики Узбекистан по международным договорам - Приложение к Постановлению Кабинета Министров от 12 декабря 2000 г. № 473 О порядке подготовки проектов международных договоров и выполнения обязательств Республики Узбекистан по международным договорам

- 10. Министерства и ведомства, ответственные за реализацию обязательств по многосторонним МД (**конвенциям**)... «разрабатывают в установленном порядке необходимые мероприятия по ним и представляют их в необходимых случаях на утверждение (рассмотрение) Кабинета Министров Республики Узбекистан»;
- «11. Подготовка нормативных актов, принятие которых необходимо в связи с вступлением в силу» МД РУ..., а также внесение соответствующих изменений в действующее законодательство осуществляются заинтересованным министерством или ведомством по согласованию» с Минюстом и МИД РУ;
- «12. Ответственные министерства и ведомства, национальные исполнительные органы информируют Кабинет Министров Республики Узбекистан о ходе и результатах исполнения обязательств по международным договорам в соответствии с разработанными мероприятиями»;
- 13. Наблюдение за исполнением МД РУ осуществляется МИД РУ;
- 15. Контроль выполнения «обязательств по международным договорам Республики Узбекистан осуществляется Кабинетом Министров...».

Согласно Перечню²⁸ министерств и ведомств Республики Узбекистан, на которые возложено проведение экспертной проработки проектов МД и **обеспечение выполнения обязательств по МД Республики Узбекистан**, ответственными министерствами и ведомствами определены, в частности:

1. По вопросам сотрудничества в области сельского и водного хозяйства
 - Министерство сельского и водного хозяйства (МСВХ) РУ;
2. По вопросам сотрудничества в области охраны природы и использования природных ресурсов:
 - Госкомитет РУ по охране природы (Госкомприроды).

Согласно Закону РУ «О воде и водопользовании» (1993)²⁹:

- Регулирование пользования трансграничными водными объектами (рек Амударья, Сырдарья, Зарафшан, Аральского моря и других трансграничных водных объектов), расположенными на территории Республики Узбекистан и других государств..., осуществляется в соответствии с международными договорами Республики Узбекистан» (ст. 83).

²⁸ Перечень министерств и ведомств Республики Узбекистан, на которые возложено проведение экспертной проработки проектов международных договоров и обеспечение выполнения обязательств по международным договорам - Приложение к Порядку подготовки международных договоров и выполнения обязательств Республики Узбекистан по международным договорам. (В Приложение внесены изменения на основании п. 5 Приложения к постановлению КМ РУ № 207 от 02.10.2006 г.)

²⁹ Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» от 06.05.1993г. № 837-ХІІ (с внесенными изменениями и дополнениями по состоянию на 2015 г.)

- «Водопользование и водопотребление... на трансграничных водных объектах осуществляется в соответствии с международными договорами» РУ (ст. 84);
- «В той мере, в какой водопользование или водопотребление в части трансграничных водных объектов Республики Узбекистан не урегулировано международными договорами Республики Узбекистан, оно осуществляется в соответствии с законодательством Республики Узбекистан» (ст. 84);
- «Если международными договорами Республики Узбекистан установлены иные положения, чем предусмотренные настоящим Законом, то применяются положения международного договора» (ст. 119).

Имплементация: общее состояние дел и перспектива

Хотя Конституция и многие другие законодательные акты Республики Узбекистан признают приоритет норм международного права (МП) над нормами национального права (НП), имплементация норм МП в национальное законодательство предполагает осуществление ряда соответствующих мероприятий, предусмотренных НП (см. выше).

В то же время, практика показывает, что простого декларирования приоритета норм МП над нормами НП не достаточно для реализации международно-правовых обязательств Республики Узбекистан по заключенным МД, в частности, - по Конвенции (ЕЭК ООН) 1992 и Конвенции (ООН) 1997 – предмета настоящей статьи.

Международно-правовые нормы (МПН) имплементируются как через национальный, так и международный механизм имплементации, в последнем случае задействованы средства обеспечения норм МП, отраженные в соответствующих договорах.

Вместе с тем, основным механизмом имплементации МПН в национальное законодательство остается «фактическое внедрение (включение) общепризнанных принципов и норм международного права в национальную правовую систему», т.е. международное сотрудничество «должно находить осуществление через нормы национального (внутригосударственного) права»³⁰.

Согласно законодательству Республики Узбекистан, международные договоры являются частью действующего национального права.

Соответственно, для целей реализации положений МД (так, Конвенции (ЕЭК ООН) 1992 и Конвенции (ООН) 1997), представляется целесообразным:

³⁰ Исмаилов Б.И., Рахимова М.А. Правовые основы системы ювенальной юстиции. Учебное пособие. Ташкент 2002 // http://library.by/portalus/modules/politics/referat_readme.php?subaction=showfull&id=1166817483&archive=&start_from=&ucat=11&category=11

1. Провести анализ водного и природоохранного законодательства, в части касающейся, на предмет соответствия их нормативных положений положениям Конвенции 1992 и Конвенции 1997,

2. Внести изменения в законодательство, на основе такого анализа,

3. Разработать проекты нормативно-правовых актов – НПА (Постановление Кабинета Министров, НПА Госкомприроды РУ, МСВХ РУ) по реализации положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997 на национальном уровне, с определением должностных лиц, перечня мероприятий, отчетности и др.

Имплементация положений названных Конвенций (1992 и 1997) предполагает также определение министерства и/или ведомства и должностных лиц, ответственных за выполнение Конвенций, и координацию их действий.

Представляется, что ответственными за выполнение Конвенций являются:

- В целом – МСВХ Республики Узбекистан, конкретно – Главное Управление водного хозяйства (ГУВХ) МСВХ РУ;
- В части качества вод – Государственный Комитет РУ по охране природы.

Ответственные за выполнение Конвенции министерства и/или ведомства планируют соответствующие мероприятия и ведут соответствующий учет, с момента присоединения Узбекистана к названным выше Конвенциям (1992 и 1997).

Эти мероприятия включают таковые на национальном уровне (внесение изменений и дополнений в законодательство, разработка проектов релевантных нормативно-правовых актов и др.) и межгосударственном уровне (переговоры, разработка проектов Соглашений, создание совместных органов и др.).

Учет положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997 при разработке перспективных национальных планов развития (Стратегии, Программы и др.), в процессе совершенствования водного законодательства (так, при разработке проекта Водного Кодекса) и проектов Соглашений между государствами Центральной Азии также является одной из форм имплементации названных Конвенций.

В этом контексте, имплементация положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997 может проводиться любым из названных выше способов (отсылка, инкорпорация, трансформация), или как комбинация их, включая рецепцию и адаптацию.

Особое внимание при включении в национальное законодательство соответствующих положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997 следует обратить на устранение коллизий норм национального права (НП) и норм международного права (МП), содержащихся в этих Конвенциях. Это будет одним из примеров воплощения норм МП в НП и практического осуществления нормативных предписаний этих Конвенций.

Одним из аспектов имплементации положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997 является повышение образовательного потенциала и осведомленности, о международном водном праве (МВП) в контексте «духа», норм и принципов Конвенций и принятых в его развитие международно-правовых актов (МПА), как механизма развития и укрепления трансграничного водного сотрудничества в регионе.

Представляется, что целесообразно принятие одного Постановления Кабинета Министров РУ по обеим Конвенциям. Примерный перечень вопросов, целесообразных к включению в соответствующий План мероприятий по практической имплементации Конвенции (ЕЭК ООН) 1992 и Конвенции (ООН) 1997:

1. Ведомства (органы), ответственные за выполнение положений Конвенций;
2. Ответственные лица, непосредственно отвечающих за выполнение мероприятий по Конвенции 1992 и Конвенции 1997.
3. Разработка законопроектов для внесения в Олий Мажлис РУ;
4. Ведомства (органы), ответственные за научное обеспечение (сопровождение) реализации Конвенции 1992 и Конвенции 1997;
5. Ведение реестра документов, наработанных с момента присоединения Республики Узбекистан к Конвенции 1992 и Конвенции 1997;
6. Отчетность: доклады по имплементации Конвенций, в том числе – в МИД РУ;
7. Информация о наиболее важных мероприятиях по Конвенциям, в которых приняли участие представители Республики Узбекистан;
8. Учет информации о наиболее важных мероприятиях Конвенции 1992 и Конвенции 1997, в которых приняли участие представители Узбекистана;
9. Другие мероприятия (повышение потенциала, общественная осведомленность).

Регулирующая роль норм МП является ключевой в юридическом обеспечении международных отношений (МО), но она не абсолютна. Это касается и норм Конвенции 1992 и Конвенции 1997. Система МО характеризуется в целом отсутствием, как таковой, «центральной власти» (носит децентрализованный характер).

В этом плане система МО отличается от отношений, регулируемых в пределах юрисдикции государства, прежде всего, тем, что оно силой принуждения обеспечивает исполнение норм национального права.

Тем не менее, МО в современных условиях развиваются в направлении интеграции и сотрудничества субъектов МП, и увеличивается число государств, предпочитающих решать проблемы взаимоотношений на основе норм международных договорных и обычных норм, которые обеспечивают субъектам

МП «справедливый порядок на основе равенство прав и обязанностей» (И. Лукашук)³¹.

Это в полной мере относится и к Конвенции 1992 и Конвенции 1997, присоединение к которым может обеспечить «справедливый порядок» в межгосударственных водных отношениях для Сторон каждой Конвенции. Нормы обеих Конвенций не содержат ограничений по вопросам, которые могут быть отнесены к сфере международно-правового регулирования по использованию трансграничных водных ресурсов (ТВР) по согласованной воле Сторон, при условии, что эта воля не нарушает права других Сторон. Если сфера взаимных отношений по использованию ТВР между субъектами МП не урегулирована соответствующими соглашениями, то препятствием является, как правило, нежелание Стороны (Сторон) договориться.

Из стран Центральной Азии Сторонами Конвенции (ЕЭК ООН) 1992 являются Казахстан, Узбекистан и Туркменистан, и это обстоятельство позволяет осуществить имплементацию Конвенции и на двустороннем уровне в отношении трансграничных водных объектов и/или водных объектов межгосударственного значения в бассейнах рек Сырдарья (Казахстан – Узбекистан) и Амударья (Туркменистан – Узбекистан).

Ниже рассмотрены вопросы принятия мер по имплементации положений обеих Конвенций (1992 и 1997) на национальном уровне для Узбекистана.

Конвенция (ЕЭК ООН) 1992: национальные меры

Основные меры, которые целесообразны к принятию на национальном уровне, и которые вытекают из соответствующих норм Конвенции 1992, в частности³²:

1. «1. Стороны принимают все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия» (ст.2).

Эти меры включают таковые по предотвращению, ограничению и сокращению (ПРОС) загрязнения вод, которое оказывает или может оказывать трансграничное воздействие; по обеспечению сохранности и восстановлению экосистем и др.;

2. «1. ...Стороны разрабатывают, утверждают, осуществляют соответствующие правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры и, по возможности, добиваются их совместимости для обеспечения» (ст.3)

³¹ По: Гаврилов В. В. Международное право в эпоху глобализации... - 2002. - № 3, с 179-196 // <http://law.edu.ru/script/matredirect.asp?matID=1120843>

³² Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.) // <http://www.pravoteka.ru/pst/51/25201.html>

Эти меры включают ПРОС в источнике сброса загрязнителей, охрану трансграничных вод от загрязнения из точечных источников, осуществление мониторинга сбросов и контроля, применение оценки воздействия на окружающую среду и других методов оценки; поощрение устойчивого управления водными ресурсами и др.

3. «2. ...каждая Сторона устанавливает предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах из точечных источников в поверхностные воды на основе наилучшей имеющейся технологии...» (ст.3);
4. «3. ...каждая Сторона определяет там, где это целесообразно, целевые показатели качества воды и утверждает критерии качества воды для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия (ст.3);
5. «Стороны разрабатывают программы мониторинга состояния трансграничных вод (ст.4).

Для обмена информацией («реально доступными данными») между прибрежными Сторонами, каждая Сторона должна располагать информацией, в частности (ст. 13):

- Об экологическом состоянии трансграничных вод;
- Об опыте, накопленном в области применения и использования наилучшей имеющейся технологии, и результатах исследований и разработок;
- О выбросах и результатах мониторинга;
- О предпринимаемых и планируемых мерах по ПРОС трансграничного воздействия;
- О разрешениях или правилах в отношении сброса сточных вод, выдаваемых или устанавливаемых компетентными властями или соответствующим органом;
- О своих национальных правилах по предельным нормам сбросов;
- О соответствующей наилучшей имеющейся технологии

Для информирования общественности о состоянии трансграничных вод, мерах, принимаемых или планируемых с целью ПРОС трансграничного воздействия (ст. 16):

6. «1. Прибрежные Стороны обеспечивают информирование общественности о состоянии трансграничных вод, мерах, принимаемых или планируемых с целью предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, а также об эффективности этих мер», а также Стороны, в этих целях, должны обеспечивать общественность информацией:

- О целевых показателях качества воды; выдаваемых разрешениях и условиях, которые подлежат соблюдению; результатах взятия проб воды и стоков, осуществляемого с целью мониторинга и оценки и ряда других данных.

Хотя некоторые из отраженных выше позиций имеют отношение не к Стороне, но Сторонам Конвенции 1992 (ст. ст. 2, 3, 4, 16), очевидно, каждая Сторона Конвенции может осуществлять эти меры независимо от других ее Сторон, как ряда положений ст. 2 (п. 1 и п.2), которые касаются межгосударственного уровня. При осуществлении мер (фактически – национальных – *авт.*), Стороны руководствуются принципами (ст. 2):

- а) Принципом «принятия мер предосторожности»...;
- б) Принципом «загрязнитель платит»...;
- в) Принципом управления водными ресурсами «таким образом, чтобы потребности нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности»

Конвенция (ООН) 1997: национальные меры

Основные меры, предусмотренные Конвенцией 1997 для принятия на национальном уровне, касаются, в частности, следующих положений³³:

1. «1. Государства водотока используют в пределах своей соответствующей территории международный водоток справедливым и разумным образом» (статья 5);

2. «1. Использование международного водотока справедливым и разумным образом по смыслу статьи 5 требует учета всех соответствующих факторов и обстоятельств, включая», в частности (ст. 6):

- «...гидрографические, ...экологические и другие факторы природного характера»;
- «социально-экономические потребности соответствующих государств водотока»;
- «зависимость населения от водотока в каждом государстве водотока»;
- «существующие и потенциальные виды использования водотока»;
- «наличие альтернатив данному запланированному или существующему виду использования, имеющих сопоставимую ценность»;

³³ Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml

3. «3. ...При определении того, что является разумным и справедливым использованием, все соответствующие факторы должны рассматриваться совместно и заключение должно выноситься на основе всех факторов» (ст. 6);

4. «1. Государства водотока при использовании международного водотока на своей территории принимают все надлежащие меры для предотвращения нанесения значительного ущерба другим государствам водотока» (ст. 7);

5. «1. В отсутствие иного соглашения или обычая никакой вид использования международного водотока не пользуется неотъемлемым приоритетом перед другими видами использования» (ст. 10);

6. «Прежде чем осуществить или санкционировать осуществление планируемых мер, которые могут иметь значительные неблагоприятные последствия для других государств водотока, государство водотока своевременно направляет этим государствам уведомление об этом. Такое уведомление сопровождается имеющимися техническими данными и информацией, включая результаты любой экологической экспертизы, с тем, чтобы уведомляемые государства могли оценить возможные последствия планируемых мер» (ст. 12).

7. «2. ...каждое государство должно добросовестно и в разумной степени учитывать права и законные интересы другого государства» (ст. 17).

8. «3. Планирующее эти меры («неотложного характера» – *авт.*) государство, по просьбе любого из государств, ...оперативно вступает с ним в консультации и переговоры...»(ст. 19).

9. «2. Государства водотока индивидуально и, при необходимости, совместно предотвращают, сокращают и сохраняют под контролем загрязнение международного водотока, которое может нанести значительный ущерб другим государствам водотока или их окружающей среде...» (ст. 21).

10. «Государства водотока принимают все необходимые меры с целью предотвратить привнесение в международный водоток чуждых или новых видов организмов, которые могут оказать на экосистему водотока пагубное воздействие, наносящее значительный ущерб другим государствам...» (ст. 22).

11. «1. Государства водотока в пределах своей соответствующей территории делают все от них зависящее для сохранения и защиты сооружений, установок и других объектов, относящихся к международному водотоку» (ст. 26).

12. «Государства водотока индивидуально и, при необходимости, совместно принимают все соответствующие меры для того, чтобы предотвращать или смягчать связанные с международным водотоком явления, которые могут нанести вред другим государствам водотока...» (ст. 27).

13. «2. Государство водотока безотлагательно и самыми оперативными из имеющихся средств уведомляет другие потенциально затрагиваемые государства и компетентные международные организации о любой чрезвычайной ситуации, которая возникла на его территории» (ст. 28).

14. «3. Государство водотока, на территории которого возникла чрезвычайная ситуация, в сотрудничестве с потенциально затрагиваемыми государствами и, при необходимости, с компетентными международными организациями немедленно принимает все осуществимые меры, необходимость которых диктуется обстоятельствами, в целях предотвращения, смягчения и ликвидации вредных последствий чрезвычайной ситуации» (ст. 27).

15. «...государство водотока не допускает дискриминации по признаку гражданства или места жительства или места, где данный («значительный трансграничный» - *авт.*) ущерб был причинен, при предоставлении... доступа к судебным или другим процедурам либо права требовать компенсации или иного возмещения за значительный ущерб, причиненный такой деятельностью, осуществляемой на его территории (ст. 32).

Названные положения Конвенции 1997 могут быть имплементированы в национальное водное и природоохранное законодательство без консультаций с другими государствами трансграничного водного объекта, т.е. в одностороннем порядке.

Такой шаг позволяет, с одной стороны, решить задачи имплементации положений названной Конвенции в национальное законодательство, с другой, – что положения Конвенции, к которой присоединился Узбекистан, для него обязательны, независимо от того, присоединились к Конвенции другие прибрежные страны.

Стратегия по реализации положений Конвенций 1992 и 1997

Общая Стратегия действий по реализации положений Конвенции (ЕЭК ООН) 1992 и Конвенции (ООН) 1997 на национальном уровне, в тезисной форме:

1. Организовать работу по имплементации положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997 в национальное законодательство, включая определение ответственных министерств и ведомств и т.д. (см. выше).
2. Подготовка и принятие Плана мероприятий (утверждаемого соответствующим Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан) по имплементации положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997 (см. выше).
3. Инициировать работу (последовательность) по присоединению Республики Узбекистан к Протоколам Конвенции ЕЭК ООН 1992:
 - Протоколу по проблемам воды и здоровья (Лондон, 17 июня 1999 г.);

- Протоколу о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды (Киев, 21 мая 2003) – далее Протокол о ГО;
4. Так как Протокол о ГО относится также к Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17.03.1992 г.), - инициировать работу по присоединению Узбекистана к данной Конвенции;
 5. Инициировать работу по присоединению Республики Узбекистан к Конвенции о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (ОРХУС, Дания, 25 июня 1998 г.), так как Конвенция (ЕЭК ООН) 1992 и Конвенция (ООН) 1997 имеют соответствующие положения (о доступе к информации);
 6. Организовать (инициировать) диалоги по национальной водной политике (с акцентом на трансграничные вопросы) в рамках Водной инициативы Европейского Союза (ВИ ЕС), поддерживающего такие инициативы;
 7. В части повышение потенциала – организовать на национальном уровне семинары, тренинги по МВП, в контексте положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997, в рамках поддерживаемых донорами проектов, – ВИ ЕС, Берлинского процесса по воде, Стратегии ЕС по Центральной Азии, а также – ПБАМ-3 и других релевантных Программ (региональных и национальных).

Как до присоединения, так и после присоединения Республики Узбекистан (РУ) к Конвенции (ЕЭК ООН) 1992 и Конвенции (ООН) 1997 проводились мероприятия, направленные на внедрение основных положений этих международно-правовых актов, включая межгосударственный и национальный уровни.

В числе этих мероприятий – предложения имплементации основных положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997 в проекты межгосударственных Соглашений, рассмотрение этих вопросов в Парламенте РУ, внесение изменений в водное законодательство, тренинги (межгосударственный и национальный уровни), повышение осведомленности о названных выше Конвенциях и другие мероприятия.

Использованные источники:

1. (АА) Конституция Республики Узбекистан / Принята 8 декабря 1992 г. В Конституцию внесены изменения в соответствии с Законом РУ от 25.12.2008 г. № ЗРУ-194 // <http://fmc.uz/legisl.php?id=konst>
2. (А) Закон РУ «Об основных принципах внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан» от 26 декабря 1996 г., № 336-I
3. (А) Закон РУ «О воде и водопользовании» от 06.05.1993г. № 837-XII (с внесенными изменениями и дополнениями по состоянию на 2015 г.)
4. (А) Закон РУ «О международных договорах Республики Узбекистан» от 22 декабря 1995 года N172-1 (В редакции Законов РУ от 25 апреля 2003 г. N482-II, 12 декабря 2003 г. N568-II, 14 декабря 2005 года) // http://www.mfer.uz/rus/zakonodatelstvo_v_sfere_ved/zakoni_respubliki_uzbekistan/o_mejdu_narodnix_dogovorax.mgr
5. (А) Закон РУ «О подготовке законодательных актов Республики Узбекистан» от 30 августа 1997 г., № 481-I: (Ведомости Олий Мажлиса РУ, 1997 г., № 9, ст. 237, газета «Народное слово», 13 февраля 2004 г., № 30)
6. (А) Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml
7. (А) Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.) // <http://www.pravoteka.ru/pst/51/25201.html>
8. (А) Постановление Кабинета Министров РУ № 473 от 12 декабря 2000 года «О порядке подготовки проектов международных договоров и выполнения обязательств Республики Узбекистан по международным договорам. / Изменения на основании п.26 приложения №1 к постановлению Кабинета Министров РУ № 206 от 08.09.05г.; КМ РУ №207 от 02.10.06г. // <http://89.236.203.70/VedINFO/Topics?fail=00kc4730.htm>
9. Барбук А. Соотношение международного и внутригосударственного права: теоретические аспекты // Журнал международного права и международных отношений 2005, № 1 // http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=730&Itemid=215
10. Гаврилов В.В. Международное право в эпоху глобализации.... - 2002. - № 3, с 179-196 // <http://law.edu.ru/script/matredirect.asp?matID=1120843>
11. Имплементация / Словари // http://edu.jobsmarket.ru/?view_term=762&razdel_id=316
12. Имплементация / Энциклопедия юриста // http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/
13. Имплементация норм международного права: опыт зарубежных стран // http://www.pravo.vuzlib.net/book_z493_page_6.html

14. Исмаилов Б.И., Рахимова М.А. Правовые основы системы ювенальной юстиции. Учебное пособие. Ташкент 2002 // http://library.by/portalus/modules/politics/referat_readme.php?subaction=showfull&id=1166817483&archive=&start_from=&ucat=11&category=11
15. Политический словарь / Мир словарей // http://mirсловarei.com/content_pol/implementacija-4788.html
16. Правовая имплементация // http://ru.wikipedia.org/wiki/Правовая_имплементация
17. Рысбеков Ю. “О двух «водных» Конвенциях ООН” (записка для обсуждения) // Комиссия региональных процессов: Межконтинентальный процесс для Центральной Азии: Международная конференция «Навстречу 6-му Всемирному Водному Форуму — совместные действия в направлении водной безопасности» 12-13 мая 2011 г., Ташкент, Узбекистан - 73с. // http://cawater-info.net/6wwf/conference_tashkent2011/documents.htm
18. Рысбеков Ю.Х. Учебные материалы к дистанционному курсу «Политические и правовые аспекты управления водными ресурсами в Центральной Азии и основные пути его совершенствования» (2015) / Модуль 3 / Урок 7: Глобальные и региональные инструменты – 200 с. // Публикации Тренинг Центра МКБК Центральной Азии // http://www.cawater-info.net/library/rus/tc/module_3_theme_2_lesson_7.pdf
19. Environmental conventions and protocols // <http://www.unece.org/leginstr/env.htm>
20. General Assembly adopts Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses Press Release // [http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_\(press_Release\)](http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_(press_Release))
21. Stephen McCaffrey. The contribution of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses - International Journal of Global Environmental Issues 2001 - Vol. 1, No.3/4 pp. 250-263 // http://www.inderscience.com/search/index.php?action=record&rec_id=980
22. (The) UNECE Water Convention (Helsinki, 17 March 1992) // <http://www.unece.org/env/water/>
23. United Nations Treaty Collection Chapter XXVII Environment 5 Convention on the Protection and Use of Trans-boundary Watercourses and International Lakes (Helsinki, 17 March 1992) // https://Treaties.Un.Org/Pages/Viewdetails.aspx?Src=TREATY&Mtdsg_No=XXVII-5&Chapter=27&Lang=En
24. United Nations Treaty Collection Chapter XXVII Environment 12 Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses (New York, 21 May 1997) // https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en

Сравнение основных положений глобальных Конвенций по трансграничным водам – Хельсинкской (1992) и Нью-Йоркской (1997)

Ю.Х. Рысбеков

Конвенция Европейской экономической Комиссии (ЕЭК) ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Convention on the Protection and Use of Trans-boundary Watercourses and International Lakes) – далее – Водная Конвенция 1992 – заключена 17 марта 1992 г. в Хельсинки.

Водная Конвенция 1992 вступила в силу 6 октября 1996 г., участниками Конвенции, по состоянию на начало мая 2016 г. являются 41 Страна, включая Европейский Союз.

Из стран Центральной Азии к Водной Конвенции 1992 присоединились Казахстан (1996 г.), Узбекистан (2007 г.) и Туркменистан (2012 г.)³⁴.

Водная Конвенция 1992 является одним из двух глобальных Конвенций в сфере регулирования трансграничного водопользования, наряду с Конвенцией (ООН) о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 1997).

Первоначально Конвенция 1992 рассматривалась как региональный инструмент. Согласно изменениям (2003 г.) к Конвенции, вступившими в силу 6 февраля 2013 г., ее Сторонами могут быть все государства - члены ООН, то есть Конвенция является глобальным инструментом трансграничного водного сотрудничества³⁵.

Конвенция (ООН) «О праве несудоходных видов использования международных водотоков» (Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses)³⁶ – далее – Водная Конвенция 1997 – принята 21 мая 1997 г. в Нью-Йорке.

Водная Конвенция 1997 вступила в силу 17 августа 2014 г., по состоянию на начало мая 2016 г. Сторонами Конвенции являются 36 Стран.

³⁴ United Nations Treaty Collection: Chapter XXVII Environment: (5) Convention on the Protection and Use of Trans-boundary Watercourses and International Lakes Helsinki, 17 March 1992 // http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&lang=en

³⁵ The UNECE Water Convention (Helsinki, 17 March 1992) // <http://www.unece.org/env/water/>

³⁶ United Nations Treaty Collection: Chapter XXVII Environment: (12) Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses // https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en;

Узбекистан является единственным государством из постсоветских республик, подписавший (4 сентября 2007 г.) Водную Конвенцию 1997.

Работа над Конвенцией 1997 была начата в 1971 г., по рекомендации Генеральной Ассамблеи (ООН) (Резолюция 2669 (XXV) от 8 декабря 1970 г.), и длилась 26 лет.

Водная Конвенция 1992, как и Водная Конвенция 1997 – результат многолетней работы Комиссии международного права (КМП) по кодификации и развитию международного права в сфере несудоходного использования международных водотоков.

КМП приняла в 1994 г. окончательный текст 33 проектов статей Конвенции³⁷.

3 года потребовалось на согласование текста проекта Конвенции, 21 мая 1997 г. Генеральная Ассамблея ООН одобрила текст Конвенции, текст договора открыт для подписания и оставалась открытой для него до 20 мая 2000 г.

При голосовании по Конвенции высказались «за» - 103, воздержались - 27, были против 3 государства (Бурунди, Китай и Турция)³⁸.

Турецкие эксперты называют ряд причин, по которым Турция была «против» при голосовании, среди которых, в частности³⁹:

- Не было учтено мнение Турции относительно положения статьи 5 Правил Хельсинки по водным ресурсам (1966 г.) о том, что каждое государство бассейна будет участвовать в использовании и развитии водотока;
- Статья 7 Конвенции (Обязательство не наносить значительный ущерб).

В статье говорится: «1. Государства водотока при использовании международного водотока на своей территории принимают все надлежащие меры для предотвращения нанесения значительного ущерба другим государствам водотока».

По мнению турецких экспертов, КМП заменила норму «не причинение существенного ущерба», которая была ранее (в Задачах временных статей, 1991 г.), на норму «не причинение любого значительного ущерба» (1994 г.). Турция проголосовала «против» данной статьи, потому что принцип не нанесения ущерба определяется как свершившийся факт и должен оговариваться отдельно.

³⁷ 1. Эюбов Э.Я. Принципы Конвенции (ООН) о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. / Международное право, ЕврАзЮЖ № 6 (25) 2010 // http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=834:-----1997--&catid=109:2010-06-17-09-48-32&Itemid=196; 2. UN Watercourses Convention // <http://www.unwatercoursesconvention.org/faqs/>

³⁸ General Assembly adopts Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses Press Release // [http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_\(press_Release\)](http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_(press_Release));

³⁹ The Concepts of National and International Rivers // <http://www.orsam.org.tr/en/WaterResources/internationalLaw.aspx>

Кроме того, отсутствуют четкие критерии относительно определения не нанесения любого значительного ущерба, что может препятствовать реализации проектов развития в странах верховий.

Турция возразила против всех статей Части III (Планируемые меры) Конвенции, кроме статьи 11 (Информация, касающаяся планируемых мер).

Турция сочла, что обмен информацией по проектам в странах верховий, с государством нижнего течения требует долгого времени для достижения компромисса.

Сравнение основных положений Водной Конвенции 1992 и Водной Конвенции 1997 показывает, что последняя регулирует более широкий спектр вопросов, нежели Водная Конвенция 1992, которая в целом ориентирована на поддержание приемлемого качественного состояния трансграничных водных ресурсов (ТВР).

Положения Конвенции 1997 широко использовались в документах международного права (МП) еще до вступления ее в силу, так как Конвенция отражала основные правовые принципы управления ненавигационным использованием ТВР⁴⁰.

Конвенция (ООН) 1997 также используется для интерпретации ранее достигнутых договоренностей между Сторонами по управлению ТВР.

В частности, при рассмотрении Международным Судом (МС) ООН известного спора по делу «Габчиково-Надьмарош» между Чехословакией (позже - Словакией) и Венгрией были использованы положения Конвенции (ООН) 1997.

Так, в решении по делу МС подчеркнул⁴¹:

- «...потерпевшее государство имеет право на получение компенсации ...за причиненный ущерб».

Это положение отражено в статье 7 Конвенции 1997:

- «1. Государства водотока при использовании международного водотока на своей территории принимают все надлежащие меры для предотвращения нанесения значительного ущерба другим государствам водотока»;
- «2. В том случае, когда другому государству водотока все же наносится значительный ущерб, государство, которое своим использованием наносит такой ущерб, ...принимает... меры, ...для ликвидации или уменьшения такого ущерба и, при необходимости, для обсуждения вопроса о компенсации».

⁴⁰ Так, см.: Stephen McCaffrey The contribution of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses - International Journal of Global Environmental Issues 2001 - Vol. 1, No.3/4 pp. 250-263 // http://www.inderscience.com/search/index.php?action=record&rec_id=980

⁴¹ Рысбеков Ю.Х. Трансграничное сотрудничество на международных реках: проблемы, опыт, уроки, прогнозы экспертов // Под редакцией проф. В.А. Духовного. - Ташкент: НИЦ МКВК, 2009. - 202 с. - 4.2.1. Бассейн реки Дунай: пример судебного разбирательства (с. 84-87)

Заложенные в Конвенции 1997 принципы были использованы при подготовке проектов ряда соглашений по ТВР, в частности, – Соглашений по Меконгу, по трансграничным водам между Непалом и Индией, Индией и Бангладеш; и др.

В контексте предмета нашего рассмотрения, в статье («О некоторых вопросах имплементации Глобальных Водных Конвенций в национальное законодательство (на примере Узбекистана)» в настоящем сборнике) отмечалось:

- В Конвенции 1997 многие основные принципы международного водного права получили дальнейшее развитие и конкретизацию, это принципы – «разумного и справедливого использования», «не причинения значительного ущерба», «мирного разрешения споров», ... и др.
- Вместе с тем, в силу рамочной природы Конвенции 1997 (как и Конвенции 1992), ее положения имеют общий характер и служат, прежде всего, моделью при разработке других, более детальных международно-правовых актов по конкретным трансграничным водотокам с учетом специфики... бассейна.
- По мнению ряда экспертов-международников, Конвенция 1997 не предусматривает создание механизма принуждения к выполнению ее требований, за исключением возможного обращения в международный Суд (МС) ООН, данный фактор признается существенным недостатком Конвенции.
- Руководящие принципы Конвенции 1997 являются менее подробными, чем содержащиеся в Конвенции 1992, и дают менее четкое наполнение рассматриваемым общим принципам, тогда как Конвенция 1992 содержит изобилие руководящих принципов для принятия государствами индивидуально.
- По мнению большинства экспертов, эти Конвенции дополняют друг друга.

Ниже дается сравнение некоторых основных «сопоставимых» и принципиальных положений Конвенции 1992⁴² и Конвенции 1997⁴³.

1) Преамбула.

Конвенция 1992: «ссылаясь на соответствующие положения и принципы Декларации Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды..., Региональной стратегии охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в странах-членах ЕЭК на период до 2000 года и далее...».

⁴² Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.) // <http://www.pravoteka.ru/pst/51/25201.html>

⁴³ Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml

Конвенция 1997: «ссылаясь на принципы и рекомендации, ...содержащиеся в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию и Повестке дня на XXI век, ссылаясь... на существующие двусторонние и многосторонние соглашения, касающиеся несудоходных видов использования международных водотоков...».

Комментарий: в целом в Конвенции 1992 акцент делается на контроле загрязнений (это следует и из названия Конвенции – «по охране»), а Конвенция 1997 ориентирована на урегулирование более широкого спектра вопросов.

2) Сфера применения (основной предмет) Конвенции.

Конвенция 1992: отдельной статьи нет, но в целом – «Трансграничные воды» и «трансграничное воздействие» (ст.1, п.1 Конвенции).

Конвенция 1997: Статья 1. Сфера применения... Конвенции:

- 1. ...применяется к использованию международных водотоков и их вод в иных, чем судоходство, целях и к мерам защиты, сохранения и управления при таком использовании этих водотоков и их вод.
- 2. Использование международных водотоков для судоходства не входит в сферу применения настоящей Конвенции, за исключением тех случаев...

3) Общие положения и принципы.

Конвенция 1992:

Часть I. Положения, касающиеся всех Сторон (ст. ст. 2-8):

Статья 2. Общие положения:

- ...5. ...Стороны руководствуются следующими принципами:

А) ...принятия мер предосторожности...;

В) ... «polluter pays»... (*загрязняющий субъект - платит*)⁴⁴;

С) управление водными ресурсами осуществляется таким образом, чтобы потребности нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои... потребности...

Конвенция 1997:

Часть II. Общие принципы (ст. ст. 5-10):

Статья 5. Справедливое и разумное использование и участие:

- 1. Государства водотока используют в пределах своей соответствующей территории международный водоток справедливым и разумным образом...

⁴⁴ В ряде случаев перевода на русский язык выражение "polluter pays" переведено как «загрязнитель платит» ("pollutant pays"), что некорректно / См.: Авазбек Ю.Р. «Загрязнитель» - платит (?) // Сборник «Водная, энергетическая и продовольственная безопасность в странах ВЕКЦА: проблемы и решения», выпуск 6, Ташкент, НИЦ МКВК Центральной Азии, 2013 – 184 стр. (179-183) // www.eecca-water.net/file/ecca_papers_collection_vol_6_2013.pdf

- 2. Государства водотока участвуют в использовании, освоении и защите международного водотока справедливым и разумным образом ...

Статья 7. Обязательство не наносить значительный ущерб:

- 1. Государства водотока при использовании международного водотока на своей территории принимают все надлежащие меры для предотвращения нанесения значительного ущерба другим государствам водотока.
- 2. ...когда... все же наносится значительный ущерб, государство... принимает все надлежащие меры, ... для ликвидации или уменьшения такого ущерба и для обсуждения вопроса о компенсации.

Комментарий: Конвенция 1992, при рассмотрении вопросов ущерба, делает больший акцент на ущербе, вызываемом загрязнением

4) Обязанность сотрудничать.

Конвенция 1992: Статья 9. Двустороннее и многостороннее сотрудничество:

- 1. Стороны на основе равенства и взаимности заключают... соглашения или другие договоренности...
- 2. Указанные в пункте 1 настоящей статьи соглашения или договоренности должны предусматривать учреждение совместных органов...
- ...5. В тех случаях, когда в рамках одного водосбора существуют два или более совместных органа, они стремятся скоординировать свою деятельность...

Конвенция 1997: Статья 8. Общее обязательство сотрудничать:

- 1. Государства водотока сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности, взаимной выгоды и добросовестности...
- 2. ...государства водотока могут рассмотреть вопрос о том, чтобы создавать ... совместные механизмы или комиссии для облегчения сотрудничества..., принимая при этом во внимание опыт сотрудничества...

Комментарий: в Конвенции 1992 учреждение совместных органов – обязательно, в Конвенции 1997 г. – Стороны могут рассмотреть вопрос об их создании

5) Обмен информацией.

Конвенция 1992:

Статья 6. Обмен информацией:

- Стороны в максимально короткие сроки обеспечивают наиболее широкий обмен информацией по вопросам, охватываемым положениями настоящей Конвенции.

Часть II Положения, касающиеся прибрежных сторон (ст. ст. 9-16):

Статья 13. Обмен информацией между прибрежными сторонами:

- 1. Прибрежные Стороны осуществляют ... обмен реально доступными данными ... в частности, о:

D) предпринимаемых и планируемых мерах по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия;

...При отсутствии запрашиваемой... информации, другая Сторона:

3. ...должна предпринять меры для удовлетворения этой просьбы, однако она может потребовать для нее выполнения от запрашивающей Стороны оплатить разумные издержки, связанные со сбором и, в случае необходимости, с обработкой таких данных или информации.

Конвенция 1997:

Статья 9. Регулярный обмен данными и информацией:

- 1. ...государства водотока на регулярной основе обмениваются легкодоступными данными и информацией о состоянии водотока..., и данными и информацией, касающимися качества воды, а также соответствующими прогнозами...
- 2. Если у государства водотока запрашиваются другим государством водотока данные или информация, которые не являются легкодоступными, то оно прилагает все усилия для выполнения такой просьбы, однако может обуславливать ее выполнение оплатой запрашивающим государством разумных издержек, связанных со сбором и, при необходимости, обработкой таких данных или информации.

Часть III. Планируемые меры (ст. ст. 11-19):

Статья 11. Информация, касающаяся планируемых мер:

- Государства водотока обмениваются информацией и консультируются друг с другом и, при необходимости, вступают в переговоры о возможных последствиях планируемых мер для состояния международного водотока.

Комментарии:

- Конвенция 1997 специально оговаривает обязанность государства водотока уведомлять другие государства водотока о планируемых мерах (ПМ)... (ст. 12):
- Прежде, чем осуществить или санкционировать ПМ, которые могут иметь значительные неблагоприятные последствия для других государств, государство водотока своевременно направляет этим государствам уведомление об этом.
- Такое уведомление сопровождается имеющимися техническими данными и информацией, включая результаты любой экологической экспертизы, с тем, чтобы уведомляемые государства могли оценить возможные последствия ПМ.

В статьях 13-16 Конвенции 1997 (при отсутствии договоренности об ином) оговариваются сроки представления ответа на уведомление (крайний срок – 6 месяцев), содержание ответа на уведомление, правила, если ответ на уведомление не поступил. В частности, ст. 16 (Отсутствие ответа на уведомление) имеет положение:

- «1. Если в течение срока, ...государство не получает сообщения ..., оно может с соблюдением своих обязательств по статьям 5 и 7 приступить к осуществлению планируемых мер в соответствии с этим уведомлением и любыми другими данными и информацией, предоставленными уведомляемым государствам».

То есть, государство водотока может приступить к осуществлению планируемых мер с соблюдением условий, оговоренных в ст. 5 и ст. 7 Конвенции:

- в соответствии с принципом использования международного водотока «в пределах своей соответствующей территории... справедливым и разумным образом», «с учетом интересов соответствующих государств водотока» (ст. 5),
- в соответствии с обязательством «не наносить значительный ущерб» (ст.7).

Если же осуществление планируемых мер несовместимо с положениями ст. 5 или ст. 7, в этом случае: «уведомляющее государство и государство, направившее сообщение, государства водотока «вступают в консультации и, при необходимости, в переговоры» (ст. 17), а основа консультаций и переговоров:

- «каждое государство должно добросовестно и в разумной степени учитывать права и законные интересы другого государства»

Статья 18 Конвенции излагает процедуры в случае отсутствия уведомления.

В ст. 19 Конвенции изложен порядок неотложного осуществления планируемых мер (в случае, если «осуществление планируемых мер носит крайне неотложный характер по соображениям охраны здоровья населения, общественной безопасности...») и т.д.

Но и в этом случае должны учитываться положения статей 5 и 7 Конвенции.

При этом «затрагиваемым» государствам водотока «безотлагательно направляется официальное заявление о неотложном характере этих мер вместе с... данными».

- б) Ограничения и условия предоставления данных и информации:

Конвенция 1992: Статья 8 Защита информации:

- Положения настоящей Конвенции не затрагивают прав или обязанностей Сторон защищать в соответствии с их национальными правовыми системами и применимыми наднациональными правилами информацию, имеющую отношение к производственной и коммерческой тайне, включая интеллектуальную собственность, или к интересам национальной безопасности.

Конвенция 1997: Статья 31. Данные и информация, имеющие жизненно важное значение для национальной обороны или безопасности:

- Ничто в настоящей Конвенции не обязывает государство водотока предоставлять данные или информацию, имеющие жизненно важное значение для его национальной обороны или безопасности. Тем не менее, это государство добросовестно сотрудничает с другими государствами водотока в целях предоставления им возможно более полной в данных обстоятельствах информации.

Комментарий: оговорка носит принципиальный характер, так как каждое государство, как правило, имеет законодательство по защите соответствующей информации.

7) Информирование общественности

Конвенция 1992: Статья 16. Информирование общественности:

- 1. Прибрежные Стороны обеспечивают информирование общественности о состоянии трансграничных вод, мерах, принимаемых или планируемых с целью предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, а также об эффективности этих мер...
- 2. Прибрежные Стороны обеспечивают общественности возможность бесплатного ознакомления в разумные сроки с этой информацией в целях проверки и предоставляют представителям общественности практические возможности для получения копий такой информации у прибрежных Сторон за разумную плату.

Конвенция 1997: Статья 32 (Недискриминация);

«Если заинтересованные государства водотока не достигли иной договоренности относительно защиты интересов физических или юридических лиц, которые понесли значительный трансграничный ущерб в результате деятельности, связанной с международным водотоком, или подвергаются серьезной угрозе такого ущерба, государство водотока:

- не допускает дискриминации по признаку гражданства или места жительства или места, где данный ущерб был причинен, при предоставлении таким лицам в соответствии со своей правовой системой доступа к судебным или другим процедурам либо права требовать компенсации или иного возмещения за значительный ущерб, причиненный такой деятельностью, осуществляемой на его территории».

Комментарий: Конвенции не дают определение термина «общественность», при этом имеется в виду, прежде всего, «своя» общественность, в пределах территориальной юрисдикции Стороны Конвенции.

8) Урегулирование споров

Конвенция 1992: Статья 22 Урегулирование споров:

- 1. При возникновении спора между двумя или более Сторонами ... они стремятся к урегулированию спора путем переговоров или любым другим способом, приемлемым для... Сторон.
- 2. ...любая Страна может в письменном виде заявить Депозитарию о том, что применительно к спору, не урегулированному в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, она принимает одно или оба из следующих средств урегулирования споров в качестве обязательного для любой Стороны, принимающей на себя такое же обязательство:

А) передача спора в Международный Суд (МС);

В) арбитраж... с процедурой...

- 3. Если... стороны приняли оба способа урегулирования споров (пункт 2)..., спор может быть передан только в МС, если стороны не договорятся об ином.

Конвенция 1997: Статья 33 Урегулирование споров:

- 1. В случае возникновения спора ... соответствующие стороны, в отсутствие применимого соглашения между ними, стремятся урегулировать спор мирными средствами согласно изложенным ниже положениям.
- 2. Если соответствующие стороны не могут достичь соглашения путем переговоров, ...они могут на совместной основе обратиться к третьей стороне..., или же... воспользоваться любыми совместными учреждениями водотока, которые могли быть созданы ими, или согласиться передать спор на рассмотрение арбитражного органа или Международного Суда.
- 3. ...по просьбе любой из сторон в споре, если стороны не договорились об ином, спор становится предметом... установления фактов в соответствии с пунктами 4 и 9.
- 4. Создается Комиссия по установлению фактов...
- 9. Расходы... распределяются поровну между соответствующими сторонами.
- 10. ...Страна...может.... представить депозитарию заявление о том, что в связи с любым спором, не урегулированным в соответствии с положениями пункта 2, она признает в качестве обязательной меры *Ipso Facto* (в явочном порядке – Ю.Р.) и без необходимости специального соглашения применительно к любой Стране, принимающей аналогичное обязательство:

А) передачу спора в Международный Суд; и/или

В) арбитражное разбирательство спора... арбитражным органом....

9) Приложения и Дополнение;

Конвенция 1992: Приложения: Конвенция имеет 4 Приложения, в том числе Приложение IV (Арбитраж)

Конвенция 1997: Добавление (Арбитраж)

Сравнение основных положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997 показывает, что, несмотря на ряд различий между ними, они взаимосвязаны..

Данный предмет подробно рассмотрен в документе «Доклад Целевой группы ЕЭК ООН по правовым и административным аспектам»⁴⁵.

Основные положения Доклада приведены ниже.

По мнению проф. А. Танзи, нормативные положения обеих Конвенций, носят взаимодополняющий характер, в то же время, обе Конвенции, как практическое руководство для управления трансграничными водами, носят двойственный характер, потому что «руководящая функция» этих Конвенций направлена:

- «...с одной стороны, на принятие национальных законодательных и/или административных мер в сфере использования, защиты и сохранения водотоков», и, «с другой стороны, на заключение новых соглашений о водотоке, касающихся отдельных международных водотоков».

По мнению автора доклада (проф. А. Танзи), тем не менее, предмет «рассматриваемых двух Конвенций достаточно указывает на их фундаментальное совпадение».

Другие выводы, вытекающие из анализа Водных Конвенций 1992 и 1997:

1) «В Конвенции ЕЭК ООН 1992 года основное внимание уделяется вопросам качества воды, в то время, как Конвенция ООН 1997 года больше касается проблем распределения воды».

Вместе с тем, такое разграничение не столь явно. Так, часть IV (Защита, сохранение и управление) Конвенции 1997 имеет, в частности, нормативные положения (хотя и самого общего характера), касающиеся контроля загрязнения вод (ст. 21):

- 1. ...«загрязнение международного водотока» означает любое пагубное изменение состава или качества вод международного водотока, которое прямо или косвенно является результатом деятельности человека»;

⁴⁵ Аттила Танзи, профессор. Взаимосвязь между Конвенцией ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года и Конвенцией ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года (Женева, февраль 2000 г.) // https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/conventiontotal_Rus_final.pdf

- 2. Государства водотока индивидуально и... совместно предотвращают, сокращают и сохраняют под контролем загрязнение международного водотока, которое может нанести значительный ущерб другим государствам водотока или их окружающей среде, включая ущерб здоровью или безопасности населения;
- 3. Государства водотока... проводят консультации в целях согласования взаимоприемлемых мер и методов предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения международного водотока, таких, как:
 - А) установление совместных целевых показателей и критериев качества воды;
 - В) выработка средств и способов борьбы с загрязнением из...источников»; и т.д.

Эти положения Конвенции (ООН) 1997 перекликаются, в частности с положениями Конвенции ЕЭК ООН 1992 (ст. 2).

В обеих Конвенциях вопросы о распределении воды непосредственно не оговариваются, и они рассматриваются, как оказывающие влияние, в том числе, и на качество водных ресурсов. Обе Конвенции направлены на предотвращение:

- Ущерба водам водотока, исходящего также от деятельности, которая может осуществляться вне водотока, при условии установления взаимозависимости между водной экосистемой и экосистемой окружающей среды;
- Ущерба, причиненного использованием водотока, элементам окружающей среды иным, чем воды водотока;

2) Конвенция 1992 содержит изобилие руководящих принципов для принятия государствами индивидуально, ее руководящие принципы являются более подробными, чем содержащиеся в Конвенции 1997, и дают более четкое наполнение рассматриваемым общим принципам.

Рассматриваемые Конвенции дополняют друг друга.

В частности, это касается обязательства «предотвращения «трансграничного воздействия» / «значительного ущерба». Обе Конвенции закрепляют правило «не причинения ущерба» в рамках обязательства о «должной осмотрительности».

Но если Конвенция (ООН) 1997 (статья 7) не содержит положений по определению «всех надлежащих мер» по предотвращению, то в Конвенции ЕЭК ООН 1992 такие указания имеются в достаточном количестве. По мнению проф. А. Танзи, предметное наполнение «всех надлежащих мер» (требования должной осмотрительности):

- а) абстрактно заявлены в статье 7 (1) Конвенции (ООН) 1997,
- б) осуществлять эти меры следует «в свете более конкретных руководящих принципов, содержащихся в Конвенции ЕЭК ООН 1992

(применения «наилучшей имеющейся технологии», применения «наилучшей в экологическом отношении практики», «предварительной оценки воздействия на окружающую среду», «принятия мер предосторожности»; и др.);

3) О «пороговом значении недопустимого ущерба», - обе Конвенции предполагают только «значительный» по своей природе ущерб, выходом из положения является конкретизация «порога» через Соглашения.

При этом подчеркивается важность принятия, «на внутригосударственном уровне, конкретных законодательных и административных мер по предотвращению, которые бы считались «соответствующими» на международном уровне».

В отношении правовых последствий наступления «трансграничного воздействия» / «значительного ущерба», Конвенция (ООН) 1997 содержит больше норм, чем Конвенция ЕЭК ООН 1992. Вопрос о правовых последствиях наступления «трансграничного воздействия» упирается в ответственность Сторон, и решается посредством консультаций и переговоров, в крайнем случае – путем арбитражного или судебного разбирательства. Конвенция 1992 предусматривает разрешение споров и в рамках деятельности действующих или создаваемых Совместных органов. Вместе с тем, и Конвенция 1997 не дает четкого ответа на этот вопрос;

4) Индивидуальные различия между текстами Конвенции ЕЭК ООН 1992 и Конвенции (ООН) 1997 следует понимать в свете того, что целый ряд положений, касающихся сотрудничества, в Конвенции 1992 группируются вокруг институционального сотрудничества.

Этот вопрос в Конвенции ЕЭК ООН 1992 является обязательным, в то время как в Конвенции (ООН) 1997 он таким не является. Как отмечалось выше, в Конвенции 1992 учреждение совместных органов - обязательно, в Конвенции 1997 г. - Стороны могут рассмотреть вопрос об их создании;

5) В отношении обмена данными и информацией ст. 13 Конвенции ЕЭК ООН 1992 может применяться как дополняющая и усиливающая руководящую функцию ст. 9 Конвенции (ООН) 1997.

Конвенция ЕЭК ООН 1992 предъявляет «жесткое процессуальное требование» к представлению данных по широкому кругу вопросов, что «не может считаться и близко соответствующим положениям общего обычного права».

В этом плане, подчеркивается, что в процессе обсуждения «термин «легкодоступные данные и информация» в Конвенции (ООН) 1997 вызвал дискуссию, касающуюся его точного содержания. Этот термин был применен для придания рассматриваемому положению такого смысла, что «государства должны предоставлять в общее пользование ту информацию, которой они обладают». В отличие от ст. 8 Конвенции ЕЭК ООН 1992, ст. 31 Конвенции (ООН) 1997 «не содержит права отказывать в предоставлении коммерческой или промышленной информации, считающейся конфиденциальной, обычно связанной с правами интеллектуальной собственности».

В качестве дополнительного комментария следует отметить, что Конвенция (ООН) 1997 специально оговаривает обязанность государства водотока уведомлять другие государства водотока о планируемых мерах (ПМ)... (ст. 12):

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

В статьях 13-16 Конвенции (ООН) 1997 (при отсутствии договоренности об ином) оговариваются сроки представления ответа на уведомление (крайний срок - 6 месяцев), содержание ответа на уведомление, правила, если ответ на уведомление не поступил.

Государство водотока может приступить к осуществлению планируемых мер с соблюдением условий, оговоренных в ст. 5 и ст. 7 Конвенции.

Если же осуществление планируемых мер несовместимо с положениями ст. 5 или ст. 7, в этом случае: «уведомляющее государство и государство, направившее сообщение, государства водотока» «вступают в консультации и, при необходимости, в переговоры» (ст. 17), а основа консультаций и переговоров:

- «каждое государство должно добросовестно и в разумной степени учитывать права и законные интересы другого государства»

Статья 18 Конвенции излагает процедуры в случае отсутствия уведомления.

В ст. 19 Конвенции изложен порядок неотложного осуществления планируемых мер (в случае, если «осуществление планируемых мер носит крайне неотложный характер по соображениям охраны здоровья населения, общественной безопасности...») и т.д.

Но и в этом случае должны учитываться положения статей 5 и 7 Конвенции.

При этом «затрагиваемым» государствам водотока «безотлагательно направляется официальное заявление о неотложном характере этих мер вместе с... данными»;

б) «Общий интерес в управлении международного водотока, как разделяемого природного ресурса».

Этот фактор в Конвенции (ООН) 1997 «имеет преимущественное значение по сравнению с односторонними экономическими интересами»;

7) Урегулирование споров.

Статья 22 Конвенции ЕЭК ООН 1992, в дополнение к формуле, предусматривающей возможность выбора обязательного обращения в суд или арбитраж, аналогично ст. 33 Конвенции (ООН) 1997, содержит краткое упоминание общего обязательства сначала искать урегулирования «путем переговоров или любым другим способом, приемлемым для сторон». Вместе с тем, по мнению проф. А. Танзи, если «спор и возникнет, то для способов иных, чем обращение в арбитраж или суд, останется мало шансов».

По мнению проф. А. Танзи именно Конвенция ЕЭК ООН 1992 предлагает дополняющее руководство для применения и внедрения Конвенции (ООН) 1997.

Это отражено в Преамбуле Конвенции (ООН) 1997, где есть ссылка на «существующие двусторонние и многосторонние соглашения, касающиеся несудоходных видов использования международных водотоков».

Учитывая отсутствие взаимоисключающие норм согласно праву международных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу, и в рамках конкретных норм двух Конвенций, «отсутствуют «основания полагать, что Сторонам Конвенции ЕЭК 1992 года нецелесообразно ратифицировать Конвенцию (ООН) 1997.

При работе над проектами Конвенций использован принцип «свободы договора», усиливающий целесообразность Сторонам одной Конвенции приобретать статус Сторон другой Конвенции. Так, ст. 9 (1) Конвенции ЕЭК ООН 1992 предусматривает возможность и обязательство Сторон заключать соглашения о водотоках, устанавливая более конкретные правила. Стороны, присоединившиеся к обеим Конвенциям, могут применять нормы Конвенции (ООН)1997, которые более подробны или жестки.

Использованные источники:

- 1) (АА) Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.) // <http://www.pravoteka.ru/pst/51/25201.html>
- 2) (АА) Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml
- 3) Авазбек Ю.Р. «Загрязнитель» - платит (?) // Сборник Сети водохозяйственных организаций Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии «Водная, энергетическая и продовольственная безопасность в странах ВЕКЦА: проблемы и решения», выпуск 6, Ташкент, НИЦ МКВК Центральной Азии, 2013 – 184 стр. (179-183) // http://www.eecca-water.net/file/eecca_papers_collection_vol_6_2013.pdf
- 4) Танзи А. Взаимосвязь между Конвенцией ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года и Конвенцией ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. (Женева, февраль 2000) //

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/convention_total_Rus_final.pdf

- 5) Рысбеков Ю.Х. Трансграничное сотрудничество на международных реках: проблемы, опыт, уроки, прогнозы экспертов // Под редакцией профессора В.А. Духовного - Ташкент: НИЦ МКВК Центральной Азии, 2009. - 202 с. - 4.2.1. Бассейн реки Дунай: пример судебного разбирательства (с. 84-87)
- 6) Рысбеков Ю.Х. Учебные материалы к дистанционному курсу «Политические и правовые аспекты управления водными ресурсами в Центральной Азии и основные пути его совершенствования» (2015) / Модуль 3 / Урок 7: Глобальные и региональные инструменты – 200 с. // Публикации Тренинг Центра МКВК Центральной Азии // http://www.cawater-info.net/library/rus/tc/module_3_theme_2_lesson_7.pdf
- 7) Эюбов Э.Я. Принципы Конвенции (ООН) о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. / Международное право, ЕВРАЗЮЖ № 6 (25) 2010 // http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=834:-----1997--&catid=109:2010-06-17-09-48-32&Itemid=196
- 8) General Assembly adopts Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses Press Release // [http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_\(press_Release\)](http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_(press_Release))
- 9) Stephen McCaffrey The contribution of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses - International Journal of Global Environmental Issues 2001 - Vol. 1, No.3/4 pp. 250-263 // http://www.inderscience.com/search/index.php?action=record&rec_id=980
- 10) (The) UNECE Water Convention (Helsinki, 17 March 1992) // <http://www.unece.org/env/water/>
- 11) United Nations Treaty Collection: Chapter XXVII Environment: (5) Convention on the Protection and Use of Trans-boundary Watercourses and International Lakes Helsinki, 17 March 1992 // http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&lang=en
- 12) United Nations Treaty Collection: Chapter XXVII Environment: (12) Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses // https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en
- 13) UN Watercourses Convention // <http://www.unwatercoursesconvention.org/faqs/>

Адрес редакции:

Республика Узбекистан,
100187, г. Ташкент, массив Карасу-4, д. 11
Научно-информационный центр МКВК

Компьютерная верстка

Беглов И.Ф.

sic.icwc-aral.uz