



**Навстречу 6-му Всемирному Водному Форуму –
совместные действия в направлении
водной безопасности**

Международная конференция

**12-13 мая 2011 года
Ташкент, Узбекистан**

**Роль и уместность Конвенции ООН
1997 года для стран Центральной Азии
и Афганистана на территории
бассейна Аральского моря**

Динара Зиганшина

*Комиссия региональных процессов:
Межконтинентальный процесс для Центральной Азии*

**Навстречу 6-му Всемирному Водному Форуму —
совместные действия в направлении водной
безопасности**

Международная конференция

12-13 мая 2011 г., Ташкент, Узбекистан

**Роль и уместность Конвенции ООН
1997 года для стран Центральной Азии
и Афганистана
на территории бассейна Аральского моря**

Подготовлено Динарой Зиганшиной

Записка для обсуждения

Данный документ предназначен обеспечить основу для обсуждения роли и уместности Конвенции ООН от 1997 г. о праве несудоходных видов использования международных водотоков (ВК ООН 1997) для стран Центральной Азии и Афганистана на территории бассейна Аральского моря. Из шести стран бассейна Аральского моря только Узбекистан стал стороной ВК ООН 1997, присоединившись к данному инструменту в 2007 году. Таким образом, основной вопрос, который остается исследовать, заключается в том, будет ли выгодно для мирного и эффективного управления совместно используемыми водными ресурсами региона, если больше стран бассейна присоединится к Конвенции ООН 1997 г. С этой целью в статье:

- (1) Устанавливается существующее международное договорное право в бассейне Аральского моря
- (2) Уточняются взаимосвязи ВК ООН 1997 с соглашениями по водотокам
- (3) Дается краткий обзор сравнительного анализа существующих договоров и ВК ООН 1997, чтобы установить пользу от Конвенции для регионального управления водой
- (4) Подчеркивается уместность ВК ООН 1997 и преимущества присоединения к ней
- (5) Обрисовываются некоторые вопросы, связанные с выполнением ВК ООН 1997

1. Существующее международное договорное право применимое к трансграничным водам бассейна 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.	-	√	√	√	-	√
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 ветландам 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.	√	√	√	√	√	√

2. Взаимосвязь ВК ООН 1997 с соглашениями по водотокам

Правовая структура сотрудничества по трансграничным водам в бассейне Аральского моря представлена многочисленными соглашениями разных уровней. Обилие договоров по данному предмету обсуждения поднимает вопрос об их связи друг с другом. Хотя наиболее часто договора дополняют друг друга, ясность в их взаимосвязи важна в случае противоречивых обязательств. Учитывая предмет исследования, данная записка ограничивается только рассмотрением взаимосвязей между ВК ООН 1997 и конкретными договорами по водотокам. ВК ООН 1997 – универсальный рамочный инструмент – тщательно растолковывает свою взаимосвязь с существующими и будущими соглашениями по водотокам. Пять основных принципов этой взаимосвязи могут быть выведены из Статьи 3 Конвенции.

- (1) Во-первых, излагается, что ВК ООН 1997 *не затрагивает* права и обязательства государства водотока, вытекающие из *действующих соглашений*, если не будет достигнута другая договоренность (ст. 3(1)). Это положение устанавливает дополняющую и остаточную роль Конвенции, ясно формулируя, что если имеется противоречие в положениях существующих соглашений с ВК ООН 1997, то эти соглашения будут иметь преимущественную силу. Тем не менее, Конвенция оставляет решение за государствами водотока в каждом отдельном случае, хотя ли они отдать приоритет положениям ВК ООН 1997 в своих отношениях по конкретному международному водотоку.
- (2) Во-вторых, несмотря на это, ВК ООН 1997 *поощряет* государства водотоков к согласованию соглашений по водотокам с ее основными принципами, чтобы избежать противоречий (ст. 3(2)).
- (3) Третий момент относится к взаимосвязи ВК ООН 1997 как рамочного инструмента с будущими соглашениями по водотокам. Определяется, что ВК ООН 1997 *может применяться и быть приспособлена* 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)). Опять, чтобы избежать противоречивых обязательств, Конвенция, по-видимому, ограничивает степень отклонения от своих положений, используя слова «применять и приспособлять». Также следует иметь в виду, что по Венской конвенции от 1969 года по праву международных договоров изменение многосторонних договоров не должно «иметь отношение к положению, умаление которого несовместимо с эффективным исполнением предмета или цели договора в целом» (ст. 41(1)(b)(ii)).

- (4) Наконец, в статье 3(6) ВК ООН 1997 формулируется общая норма, что права и обязательства третьих сторон, а именно государств водотока, которые не являются участниками такого соглашения, не должны затрагиваться подобным соглашением о водотоке.

3. Сравнительный анализ соглашений по водотокам и Конвенций ВК ООН 1997 & ЕЭК ООН (сводная таблица)

1. Сфера применения	
<i>Международное договорное право в БАМ, Афганистане и СНГ</i>	<i>Польза от ВК ООН 1997 & ЕЭК ООН</i>
<p>‘водные ресурсы из межгосударственных источников’ (Алматинское соглашение 1992 г.) Не распространяется на регулирование трансграничных подземных вод и только частично включает пресноводные экосистемы</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ‘водоток’ как ‘система поверхностных и подземных вод образующих в силу их физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание’ (ст. 2(a) и 2(b) ВК ООН 1997) • ‘трансграничные воды’ как ‘любые поверхностные и подземные воды’ (Конвенция ЕЭК ООН 1992, ст. 1(1)) • ‘экосистемы’ (ВК ООН 1997 & Конвенция ЕЭК ООН 1992) • ‘подход на основе водосборного бассейна’ (ВК ООН 1997, ст. 1(1))
2. Основные обязательства	
2.1. Справедливое и разумное использование (СРИ)	
<i>Международное договорное право в БАМ, Афганистане и СНГ</i>	<i>Польза от ВК ООН 1997 & ЕЭК ООН</i>
<p>Нет четких положений по справедливому и разумному использованию в основном тексте субрегиональных соглашений, определяющих либо что подразумевается под нормой справедливого и разумного использования в общем, либо что это требует в контексте бассейна.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Кодифицирует эту обычную норму в ст. 5-6 ВК ООН 1997 как гибкий всеохватывающий подход к увязке широкого ряда существующих и новых экономических, социальных и экологических вопросов – что в итоге предусматривает правовую основу для подобных обсуждений и, если необходимо, договоренностей. • Уточняет связь с другими обязательствами, такими как не наносить значительный ущерб и охрана природы (ВК ООН 1997, ст. 5, 6 и ст. 7, ст. 20-23) • Конвенция ЕЭК ООН от 1992 г. добавляет элемент ‘устойчивости’ к СРИ (ст. 2(2)(с)) • Дополняющая и остаточная роль для субрегиональных соглашений
2.2. Не наносить значительный ущерб	
<i>Международное договорное право в БАМ, Афганистане и СНГ</i>	<i>Польза от ВК ООН 1997 & ЕЭК ООН</i>

<p>Существующее международное договорное право в бассейне Аральского моря включает правило не наносить значительный ущерб. Ст. 3 Алматинского соглашения 1992; Ст. 2 Соглашения о сотрудничестве в области охраны природы от 1998 г.; Ст. 9(3)(е) Конвенции по устойчивому развитию (КУР) в ЦАР от 2006 г.; Ст. 9(1), 9(3), 19 и 24(2) Договора о советско-афганской границе от 1958 г.; Ст. 2 соглашения СНГ по ТВ от 1998 г.; Преамбула Соглашения СНГ по охране природы от 1992 г.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Кодифицирует эту обычную норму в ст. 7 ВК ООН 1997 и ст. 2(1) Конвенции ЕЭК ООН от 1992 г. • Детально описывает должное соблюдение этого требования (Конвенция ЕЭК ООН от 1992 г.) • Вносит больше ясности в правоотношения между обязательством не наносить значительный ущерб и СРИ, которая отсутствует в существующей правовой базе бассейна (ВК ООН 1997). • Дополняющая и остаточная роль для субрегиональных соглашений
---	---

2.3. Охрана международных водотоков и их экосистем

<p><i>Международное договорное право в БАМ, Афганистане и СНГ</i></p>	<p><i>Польза от ВК ООН 1997 & ЕЭК ООН</i></p>
<p>Есть положения по охране окружающей среды, но они по большей части носят общий характер. БАМ: Ст. 1, 3 Кзыл-Ординского соглашения 1993; Указ Совета министров СССР от 1988 г.; ст. 2 Соглашения по сотрудничеству в области охраны природы от 1998 г.; ст. 3 КУР ЦА 2006. АФГ: Договор о советско-афганской границе от 1958 г., ст. 13 и 22(1)(а). СНГ: Преамбула, ст. 2 Соглашения СНГ по охране природы от 1992 г.; Ст. 1 & 2 соглашения СНГ по ТВ от 1998 г.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Конвенция ЕЭК ООН от 1992 г. предусматривает более детальные обязательства по охране природы, включая экосистемный подход (особенно ст. 1(2), 2, 3, и приложения 1-3). • Окружающая среда учитывается в СРИ (ВК ООН 1997) • ВК ООН 1997 усиливает экологические аспекты в праве международных водотоков через обязательство защищать и сохранять экосистемы международных водотоков <i>как таковых</i> (ст. 20), а также предотвращение, сокращение и контроль загрязнения (ст.22), предотвращение ввода видов, чужеродных и новых, в международный водоток (ст.23).

3. Процедурные обязательства и совместные органы

3.1. Сотрудничество посредством совместных органов

<p><i>Международное договорное право в БАМ, Афганистане и СНГ</i></p>	<p><i>Польза от ВК ООН 1997 & ЕЭК ООН</i></p>
---	---

<p>Договора, относящиеся к бассейну Аральского моря, решительно формулируют необходимость в совместных органах. Алматинское соглашение 1992г.; Кзыл-Ординское соглашение 1993г.; Соглашение об МФСА от 1999 г.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Конвенция ЕЭК ООН от 1992 г. (ст. 9) устанавливает строгое обязательство по созданию совместных органов в целях развития двух- и многостороннего сотрудничества • Конвенция ЕЭК ООН от 1992 г. (ст. 9) разъясняет основные задачи этих органов, которые могут быть полезны в текущих усилиях ЦАР по усилению институциональной структуры трансграничного водного сотрудничества. • ВК ООН 1997 не обязывает прибрежные страны устанавливать совместную комиссию, а скорее упоминает о <i>возможности</i> создания механизма совместного управления (ст. 24(1)).
<p>3.2. Регулярный обмен информацией</p>	
<p><i>Международное договорное право в БАМ, Афганистане и СНГ</i></p>	<p><i>Польза от ВК ООН 1997 & ЕЭК ООН</i></p>
<p>В основном требует от стран <i>содействовать, а не обеспечивать</i> обмен информацией по международным водотокам. Охват обмениваемой информации в договорах Содружества и договорах государств бассейна Аральского моря скорее широкий, а <i>содержание менее конкретное</i>.</p> <p>БАМ: Ст. 5 Алматинского соглашения 1992г.; Статья Соглашения по сотрудничеству в области охраны природы от 1998 г.; ст. 9(3)(е) КУР ЦА 2006. АФГ: Ст. 17 Договора о советско-афганской границе от 1958 г.. СНГ: ст. 2 и 3 соглашения СНГ по ТВ от 1998 г., Соглашение СНГ по информационному сотрудничеству от 1992 г.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Конвенция ООН от 1997 г. (ст. 9, 31) и Конвенция ЕЭК ООН от 1992 г. (ст. 13, 8) кодифицирует это обычное требование в строгой формулировке. • Обеспечивает основу для разработки <i>конкретных наборов</i> данных и информации, предусматриваемых в свете особенностей водотоков региона и с учетом специальных требований и обстоятельств, связанных со справедливым и разумным использованием в бассейне Аральского моря.
<p>3.3. Консультации</p>	
<p><i>Международное договорное право в БАМ, Афганистане и СНГ</i></p>	<p><i>Польза от ВК ООН 1997 & ЕЭК ООН</i></p>
<p>Нет прямых ссылок на регулярные консультации. Единственное исключение в статье 3 Соглашения СНГ по ТВ от 1998 г., в которой от Сторон требуется вступать во</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Четкие руководства по консультациям друг с другом в отношении совместно используемых ими вод: Конвенция ООН 1997, ст. 6(2), 3(5), 4, 7(2), 21(3), 24(1), 26(2), 30 и Конвенция ЕЭК ООН,

<p>взаимные консультации при выработке ими мер по охране водных ресурсов.</p>	<p>ст. 10.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Конвенция ЕЭК ООН от 1992 г. отводит важную роль комиссиям речных бассейнов, требуя, чтобы '[л]юбые подобные консультации проводились посредством совместного органа [...] там, где таковой существует'.
<p>3.4. Предварительное уведомление о планируемых мерах, ответ или отсутствие ответа на уведомление</p>	
<p><i>Международное договорное право в БАМ, Афганистане и СНГ</i></p>	<p><i>Польза от ВК ООН 1997 & ЕЭК ООН</i></p>
<p>Отсутствуют согласованные подробные процедуры, которые должны быть запущены в случае планируемых мер на международном водотоке. Вместо этого, как предусматривает текст субрегиональных соглашений, они подлежат «совместному рассмотрению» заинтересованных сторон или согласованию между ними. У существующих совместных органов также нет четкого мандата, который бы предусмотрел их роль в процедурах по запланированным мерам.</p> <p>БАМ: Алматинское соглашение 1992 г. (совместное управление); ст. 10 ('совместное рассмотрение') Соглашения по Сырдарье; ст. 4 Конвенции УР в ЦА от 2006 г.; Устав МКВК от 2008 г. АФГ: Ст. 19 Договора о советско-афганской границе от 1958 г. (по согласованию)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Конвенция ООН 1997 (ст. 12) с ее прочной и детальной процедурной базой для руководства странам в случае планируемых мер является исключительно уместной для стран бассейна Аральского моря. • ВК ООН 1997 устанавливает процесс двустороннего взаимодействия между заинтересованными сторонами, чтобы 'избежать проблем, присущих односторонним оценкам фактического характера подобных воздействий' (ответ или отсутствие ответа на уведомление, увязка с обязанностью обмениваться информацией, консультироваться и вступать в переговоры по возможному воздействию запланированных мер). • В Конвенции Эспо также подробно описана процедура уведомления. По-видимому, присоединение к ВК ООН 1997 не внесет дополнительную нагрузку в отношении процедуры уведомления для Казахстана и Кыргызстана, как сторонам Конвенции Эспо.
<p>3.4.2. Оценка воздействия на окружающую среду</p>	
<p><i>Международное договорное право в БАМ, Афганистане и СНГ</i></p>	<p><i>Польза от ВК ООН 1997 & ЕЭК ООН</i></p>

<p>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 КУР ЦА от 2006 г. (ст. 2(б), 4(6) и 7) требуют проведения оценок, согласования национальных процедур ОВОС и обмена информацией по этим оценкам.</p> <p>Неопределенность в выполнении ОВОС может быть вызвана тем фактом, что применяемая правовая норма предусматривает различные пороговые величины для запуска обязательств по проведению ОВОС для работ, которые могут нанести трансграничный вред.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Конвенция Эспо 1991 г., региональный автономный процессуальный механизм по ОВОС, обязывает ее 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. • Конвенция ЕЭК ООН от 1992 г. требует от своих сторон, включая Казахстан и Узбекистан, предпринимать меры по обеспечению применения сторонами ОВОС и «других средств оценки», чтобы «предотвратить, контролировать и снизить трансграничное воздействие» (ст. 3(1)(h)). • ВК ООН 1997 полезна по включению результатов ОВОС в пакет уведомительных документов, согласно ст. 12, хотя, по-видимому, налагает менее строгое обязательство по сравнению с обязательствами, предусматриваемыми в региональных и субрегиональных соглашениях
3.5. Постоянный мониторинг и оценка	
<i>Международное договорное право в БАМ, Афганистане и СНГ</i>	<i>Польза от ВК ООН 1997 & ЕЭК ООН</i>
<p>Нет явных положений в соглашении БАМ, но вероятно могут быть включены в рамках структуры «совместного управления».</p> <p>Но см. СНГ: Соглашение СНГ по ТВ от 1998 г. 'принимает меры по созданию общей системы мониторинга водоемов' (ст. 4) и БАМ: КУР в ЦА от 2006 г. (пока не вступила в силу), ст. 2(b)) и ст. 7.</p>	<p>Можно усилить существующую правовую базу с помощью</p> <p>(а) Требований Конвенции ЕЭК ООН от 1992 г. по проведению совместного мониторинга и совместных или координируемых оценок состояния трансграничных вод (ст. 11)</p> <p>(б) Конвенции Эспо по проведению слепопроектного анализа (ст. 7)</p> <p>(с) ВК ООН 1997 по управлению на международных водотоках (ст. 24)</p>
3.6. Взаимодействие в случае чрезвычайных ситуаций	
<i>Международное договорное право в БАМ, Афганистане и СНГ</i>	<i>Польза от ВК ООН 1997 & ЕЭК ООН</i>

<p>Наличие обязательств в связи с чрезвычайными ситуациями в региональных и субрегиональных соглашениях достойно похвалы и отдает должное намерениям стран сотрудничать в критических ситуациях.</p> <p>БАМ: Обязательства предпринимать превентивные и ответные меры: Соглашение по гидрометеослужбам от 1999 г., ст. 3; Соглашение по параллельной эксплуатации от 1999 г., ст. 8; Соглашение по восстановлению отвалов от 1996г., ст. 1-5, Соглашение по газовым трубопроводам от 1996 г., ст. 1; Устав МКВК. АФГ: Договор о советско-афганской границе от 1958 г., ст. 17 (обмен информацией). СНГ: Соглашение по взаимодействию в области охраны природы от 1992 г., ст. 2-4; Соглашение по ТВ от 1998 г., ст. 1&6; Соглашение СНГ по информационному сотрудничеству от 1992 г., ст. 3.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ВК ООН 1997 (ст. 27-28) может сыграть важную дополняющую роль в отношении взаимодействия при возникновении чрезвычайных ситуаций в бассейне Аральского моря. (a) ВК ООН 1997 может послужить в качестве ориентира для обязательств, связанных с чрезвычайными ситуациями в отношении трансграничных вод (b) 'Предотвращение' является приложением СРИ. ВК ООН 1997 устанавливает связи между обязательствами, связанными с чрезвычайными ситуациями, и другими обязательствами в рамках Конвенции. Н-р, ст. 27 – это приложение общего обязательства СРИ, которое было особо рассмотрено вследствие серьезности этих проблем. • Конвенция ЭЭК ООН от 1992 г. содержит положения по чрезвычайным ситуациям (ст. 3(j) и 14). • Конвенция ЭЭК ООН от 1992 г. по трансграничному воздействию промышленных аварий защищает человечество и окружающую среду от промышленных аварий. Казахстан является стороной этой Конвенции.
4. Надзор за соблюдением и урегулирование споров	
<i>Международное договорное право в БАМ, Афганистане и СНГ</i>	<i>Польза от ВК ООН 1997 & ЭЭК ООН</i>
<p>Субрегиональные соглашения не предусматривают процедуру надзора за соблюдением.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Надзор и мониторинг соблюдения (н-р, отчетность) по Конвенции Эспо и Орхусской конвенции • Институциональные механизмы, такие как Собрание сторон, секретариаты, комитеты по обеспечению выполнения и соблюдения, рабочие группы в рамках конвенций ЭЭК ООН • Не имеется в ВК ООН 1997, но может быть установлен решением сторон
4.3. Урегулирование споров	
<i>Международное договорное право в</i>	<i>Польза от ВК ООН 1997 & ЭЭК</i>

<i>БАМ, Афганистане и СНГ</i>	<i>ООН</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Несколько положений в БАМ: Министерства водного хозяйства + беспристрастная 3-я сторона (Алматинское соглашение 1992 г., ст. 13); Специальный для данного случая арбитражный трибунал (Соглашение по Сырдарье от 1998 г., ст. 9); 'подлежит переговорам и консультациям'. СНГ: 'подлежит переговорам и консультациям' • Нет деталей по процедуре подобного урегулирования споров и дальнейшим мерам, если спор невозможно решить подобным образом. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ряд средств, включая инновационный механизм беспристрастной следственной комиссии для разрешения спора, который может быть запущен, если заинтересованные стороны не смогли урегулировать свой спор путем переговоров или любыми другими путями в течение шести месяцев с момента подачи просьбы о переговорах (ВК ООН 1997, ст. 33(3-10)). • Возможный механизм реализации по Конвенции ЕЭК ООН от 1992 г.

Выводы по сравнительному анализу ВК ООН 1997 и существующих соглашений

3.1. Сфера применения

В отношении географических или гидрологических аспектов вод, охваченных правовым режимом, Алматинское соглашение 1992 г. признает без дальнейшего объяснения «водные ресурсы из межгосударственных источников» как «общее и целое» для региона. Существующие инструменты не распространяют сферу регулирования на трансграничные подземные воды и только частично включают пресноводные экосистемы, что будет более подробно обсуждено ниже. В этой связи страны значительно бы выиграли от ВК ООН 1997 и Водной конвенции ЕЭК ООН, которые отражают современные подходы к использованию и охране вод за счет определения гидрологической сферы, исходя из концепций «водотока» (или речной системы) и «экосистемы» (Комментарий МКП 1994). Помимо ясной ссылки на подземные воды и идею «гидрологической системы, состоящей из ... рек, озер, водоносных слоев, ледников, водохранилищ и каналов», эти инструменты имеют расширенную сферу применения, включая положения по пресноводным экосистемам. «Экосистема водотока» по ВК ООН 1997 не охватывает площади за пределами самого водотока, тогда как Рекомендации ЕЭК ООН включают в определение «водных экосистем» - «такие экосистемы, как леса, ветладны, луга и сельхозугодья, которые играют жизненноважную роль в гидрологическом цикле через услуги, которые они обеспечивают».

Относительно правомерных участников, которые могут участвовать в использовании ресурса, существующие бассейновые соглашения определяют права и обязательства только в отношении пяти бывших Советских республик Центральной Азии. Афганистан, государство бассейна Амударьи, официально не участвует в региональном управлении водой. Очевидно, отсутствие нового договора между всеми бассейновыми государствами не мешает им

использовать воды международного водотока до тех пор, пока подобное использование соответствует правилам обычного права и другим международным юридическим обязательствам. Тем не менее, ВК ООН 1997 полезна в продвижении использования бассейнового подхода к управлению международными водотоками (статья 4(1)).

3.2. Основные обязательства

Три основных обязательства преобладают в законодательстве по трансграничным водотокам, а именно норма о справедливом и разумном использовании, обязательство не наносить значительный ущерб и обязательства, относящиеся к охране международных водотоков и их экосистем.

3.2.1. Справедливое и разумное использование

Правило справедливого и разумного использования широко признается как «общая правовая норма для определения прав и обязательств государств» в отношении международных водотоков. Однако нет четких положений по справедливому и разумному использованию в основном тексте субрегиональных соглашений. В некоторых вступительных изложениях есть ссылка на данный принцип международного права или принцип справедливости как руководящий, но при этом не оперируют случаями, когда «справедливость» этих норм подвергается сомнению.

В отличие от этого, ВК ООН 1997 представляет правило справедливого и разумного использования как зависимое от требований времени и места и как обеспечивающее гибкий всеохватывающий подход к увязке широкого ряда существующих и новых экономических, социальных и экологических вопросов – что в конечном счете предусматривает правовую основу для подобных обсуждений и, в случае необходимости, урегулирований (ст. 5-6). Хотя исторически формула справедливого и разумного использования развивалась как основа водораздела, это правило также охватывает вопросы качества воды и экосистемные аспекты (статья 5(1) ВК ООН 1997, статья Конвенции ЕЭК ООН 1992 г.). ВК ООН 1997 '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 сбалансировании различных факторов и обстоятельств, имеющих отношение к справедливому и разумному использованию (ст. 10). ВК ООН 1997 может быть также полезна при регулировании отношений между ЦАР и Афганистаном, поскольку положения существующих договоров по водопользованию Афганистана несколько ограничены.

3.2.2. Правило не наносить значительный ущерб

Другой фундаментальной материальной нормой, применимой к международным водотокам, является правило не наносить значительный

ущерб, нормативная основа которой взята из принципа *sic utere tuo ut alienum non laedas*, или принципа добрососедства.

В бассейне Аральского моря материальное обязательство, предусмотренное статьей 3 Алматинского соглашения от 1992 г. требует, чтобы стороны 'не допускали 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. представляет другое соглашение, по которому стороны 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. поощряет своих потенциальных сторон 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. Правило не наносить значительный ущерб, требующее от сторон существенного уровня обязательства, можно найти в международном договорном праве относящимся к окружающей среде под эгидой 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 ущерб, возникающий 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 международное договорное право в бассейне Аральского моря включает правило не наносить значительный ущерб. Более того, характер обязательства, вводимого статьей 3 Алматинского соглашения, по-видимому, является ориентированным на получение результата и более требовательное, чем соответствующие положения ВК ООН 1997 и Конвенции ЕЭК ООН от 1992 г. Условия ВК ООН 1997 явно предполагают, что государства не находятся под абсолютным обязательством гарантировать, что другим государствам водотока не будет причинен значительный ущерб, а скорее они должны 'принять все надлежащие меры, чтобы предотвратить причинение значительного ущерба другим государствам водотока' (статья 7). Аналогично,

вводя более низкий порог, статья 2(1) Конвенции ЕЭК ООН от 1992 г. предусматривает, что 'Стороны должны принять все надлежащие меры, чтобы предотвратить, контролировать и снизить любое трансграничное воздействие'. Таким образом, принимая ВК ООН 1997, ЦАР не будут подвергнуты более строгим требованиям по сравнению с требованиями, которые они имеют по существующим соглашениям. В то же время, ВК ООН 1997 может внести больше ясности в правоотношения между обязательством не причинять значительный ущерб и правилом справедливого и разумного использования, которых нет в существующей правовой базе бассейна (статья 7(2)).

3.2.3. Защита международных водотоков и их экосистем

В бассейне Аральского моря немногие положения субрегиональных соглашений явно признают само Аральское море и его дельты в качестве легитимного водопользователя (статья 1 Кызыл-Ординского соглашения от 1993 г.) и предусматривают обязательства по отношению к экосистемам. Например, статья 3 Кызыл-Ординского соглашения от 1993 г. 'признает', что 'общие задачи', относящиеся к охране окружающей среды, должны включать поддержание надлежащего качества воды, восстановление пришедших в упадок 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 от 1998 г. стороны должны сотрудничать по широкому ряду аспектов защиты окружающей среды, включая охрану трансграничных водных ресурсов, рациональное использование и предотвращение загрязнения (статья 2). Если Рамочная конвенция от 2006 г. по устойчивому развитию вступит в силу, это 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). Далее 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)(а)).

Под эгидой Содружества, Соглашения СНГ по взаимодействию в области охраны природы от 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). Условия Соглашения СНГ по трансграничным водам от 1998 г. требуют активных действий от сторон для выполнения задач охраны окружающей среды (статья 1 и 2).

Что касается ВК ООН 1997, 'фактор защиты окружающей среды проходит красной нитью практически по всем положениям конвенции' (Tanzi & Arcagi (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 заботливости 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 правоотношения между этими правилами, 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 предусматривает общее обязательство защищать и сохранять экосистемы международных водотоков как *таковые*, что отражено в Статье 20 ВК ООН 1997. Данное обязательство, вероятно, еще не стало обычной нормой международного права. Поэтому присоединившись к Конвенции ООН от 1997 г., ЦАР и Афганистан не только усилят правовую базу по защите пресноводных экосистем на территории совместно используемых бассейнов, но и внесут вклад в усиление законодательства о международных водотоках в целом.

Конвенция ЕЭК ООН от 1992 г. поддерживает охрану международных водотоков, устанавливая обоснованные правила для Сторон «принимать все надлежащие меры», чтобы '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 подходящие положения включают статью 2(5), статью 2(6), статью 3 и приложения I-III.

3.3. Процедурные обязательства и совместные органы

Процедурные обязательства и совместные органы дополняют основные обязательства, устанавливая процесс взаимодействия между прибрежными странами. Процессуальное право сотрудничества по трансграничным водотокам включает обязательства создавать совместные органы, обмениваться информацией с прибрежными государствами, консультироваться друг с другом, уведомлять о предполагаемых работах, проводить оценки воздействия и мониторинг и работать сообща при чрезвычайных ситуациях.

3.3.1. Сотрудничество посредством совместных органов

Договора, относящиеся к бассейну Аральского моря, решительно формулируют необходимость в совместных органах, а именно Алматинское соглашение 1992г., Кзыл-Ординское соглашение 1993г. и Соглашение об МФСА от 1999 г. В этой связи ВК ООН 1997 может не иметь слишком большой пользы для

субрегиональных инструментов, поскольку оно не обязывает прибрежные государства создавать совместную комиссию, а скорее упоминает о *возможности* создания совместного механизма управления (ст. 24(1)). Для сравнения, согласно Конвенции ЕЭК ООН от 1992 г. прибрежные стороны подлежат жесткому обязательству создавать совместные органы для поддержки двухстороннего и многостороннего сотрудничества (статья 9). Далее Конвенция разъясняет основные задачи этих органов (статья 9(2)), которые могут быть полезны в текущих усилиях стран по укреплению институциональной структуры сотрудничества по трансграничным водам.

3.3.2. Регулярный обмен информацией

Большая часть соглашений СНГ и субрегиональных соглашений требует, чтобы страны *способствовали, скорее чем гарантировали* обмен информацией по международным водотокам. Соглашение СНГ по трансграничным водам от 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 жестко.

Тематика информации, подлежащей обмену в договорах Содружества и договорах стран бассейна Аральского моря скорее широкая, но ее содержание менее конкретное. По-видимому, чтобы обеспечить прибрежные страны материалом, необходимым для соблюдения их основных 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 может быть полезной в детализации того, *какой* информацией следует обмениваться, *когда* и *как*. При требовании «регулярного» обмена данными и информацией, в отличие от *специального* обеспечения информации по планируемым мерам, ВК ООН 1997 требует создания 'текущего и систематического процесса' потока информации между странами, совместно использующими международный водоток (Комментарий КМП 1994). Конвенция ЕЭК ООН от 1992 г. определяет совместные органы в качестве предпочтительной платформы для обмена информацией (статья 9(2)).

3.3.3. Консультации

Присоединившись к ВК ООН 1997, страны также будут иметь более четкие руководства по консультациям 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 от 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 предусматривает набор обязательств по консультациям между прибрежными государствами. Как предмет обычного права, ВК ООН 1997 жестко требует от стран консультироваться друг с другом, 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 в убедительных выражениях, 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, требуя что '[л]юбые такие консультации проводятся с помощью совместного органа [...] в тех случаях, когда он существует'.

3.3.4. Предварительное уведомление о планируемых мерах и другие соответствующие обязательства

ЦАР и Афганистан не пришли к соглашению по детальным процедурам, которые должны выполняться в случае мер, планируемых на международном водотоке. Вместо этого, как предполагается формулировкой субрегиональных соглашений, они являются предметом 'совместного рассмотрения' заинтересованных сторон или соглашения между ними. Вступительная часть Алматинского соглашения 1992 г. ссылается на необходимость 'согласованного и организованного решения вопросов' и 'объединения и совместной координации действий', но рабочая часть соглашения не излагает детально эти процедуры. Аналогично, хотя формулировка статьи 10 Соглашения 1998 г. по Сырдарье ясно подтверждает, что такие предметы, как строительство новых водохозяйственных объектов, безопасность плотин, вопросы водосбережения и отведение сточных вод подлежат совместному рассмотрению стран, пределы подобного рассмотрения все еще должны быть определены. Соглашение 1998 г. в области охраны окружающей среды между Казахстаном, Кыргызской Республикой и Узбекистаном 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 Уставе МКВК от 1992 г. предусматривается, что основная задача Комиссии 'координирова[ть] выполнение крупных водохозяйственных работ и совместное использование имеющегося потенциала водного хозяйства государств'. Новый Устав МКВК от 2008 г. продвинулся на один шаг вперед и ввел положение касательно планируемых мер в задачи Комиссии, уполномочивая Комиссию 'рассматривать уведомления одной из Сторон о строительстве новых водохозяйственных сооружений, влияющих на режимы водных ресурсов межгосударственных водотоков' и 'вырабатывать предложения стран по строительству, реконструкции и эксплуатации водохозяйственных объектов межгосударственного значения с долевым участием сторон в их финансировании'. Хотя и являясь позитивными *абстрактно*, эти положения имеют небольшой правовой вес в отсутствие соответствующих договорных обязательств.

Поэтому ВК ООН 1997 с ее надежной и детальной процедурной базой по обеспечению руководства для стран в случае планируемых мер, исключительно уместна для стран бассейна Аральского моря. Как отражение обычного права, Статья 12 ВК ООН 1997 убедительно формулирует, 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. Подкрепляемая широко распространенной государственной практикой, оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) стала необходимой частью процедуры уведомления в случае планируемых мер. Однако ВК ООН 1997, вместо того, чтобы действительно устанавливать независимое обязательство проводить ОВОС, рассматривает ОВОС как источник 'имеющихся технических данных и информации' под общим обязательством уведомлять и обмениваться информацией по планируемым мерам (ст. 12).

Касательно ОВОС, ВК ООН 1997, кажется, устанавливает менее строгое обязательство по сравнению с обязательствами, найденными в региональных и субрегиональных соглашениях. Две конвенции под эгидой ЕЭК ООН формулируют положения по ОВОС более жестко, требуя от государств-сторон соглашений предпринимать реальные действия по выполнению ОВОС. Конвенция ЕЭК ООН от 1992 г. требует от своих сторон, включая Казахстан и

Узбекистан, принимать меры по гарантированию, что стороны используют ОВОС и 'прочие средства оценки', чтобы 'предотвратить, контролировать и уменьшить трансграничное воздействие' (ст. 3(1)(h)). Конвенция Эспо от 1991 г., региональный отдельный процедурный механизм по 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. Не смотря на слабую формулировку Конвенции ООН от 1997г. по ОВОС, Конвенция полезна по включению результатов ОВОС в пакет уведомительных документов, согласно ст. 12 ВК ООН 1997.

ВК ООН 1997 предусматривает набор положений по представлению ответа или отсутствию ответа на уведомление (ст. 13-16), а также увязывает обязанности обмена информацией, консультирования и ведения переговоров по потенциальным последствиям планируемых мер как часть этой системы. Эти требования помогают устанавливать процесс двухстороннего сообщения между затронутыми сторонами и 'избегать проблем, присущих односторонним оценкам фактического характера подобных последствий' (Комментарий КМП 1994). Положения ВК ООН 1997 более точные в отношении установления шестимесячного периода, 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). ВК ООН 1997 формулирует положения по обмену информацией, консультациям и переговорам более жестко (ст. 11 и 19(3)). В аналогичных жестких формулировках Конвенция Эспо идет 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.

3.3.5. 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 *специальной* 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 от 1992 г. проводить совместный мониторинг и совместные или согласованные оценки состояния трансграничных вод (ст. 11), Соглашения СНГ по трансграничным водам от 1998 г. 'принимать меры по созданию общей системы мониторинга водоемов' (ст. 4), Конвенции Эспо проводить слепопроектный 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 на наносить значительный ущерб предусматривает обязательство постоянного мониторинга (*Проект Габчиково-Нагимарос, целлюлозные заводы, мелиорация земель*).

Практика международных финансовых организаций (МФО) демонстрирует более всесторонний подход к оценке воздействия для отражения экономических, экологических, социальных и культурных факторов. Например, Всемирный банк в настоящее время финансирует подготовку Оценочного исследования предложенной Рогунской ГЭС в Таджикистане, чтобы оценить ее (а) технико-экономическую безопасность/безопасность плотины, и (б) воздействие на окружающую среду/социальную сферу.¹ В рамках Техничко-экономического оценочного исследования (ТЭОИ) будет проведен анализ технико-экономических аспектов строительства Рогунской ГЭС, включая тип плотины, высоту плотины, фазировку строительства, вопросы режима работы водохранилища и безопасности плотины и всю Комплексную схему освоения реки Вахш. Оценка воздействия на окружающую среду и социальную сферу (ОВОСС) затронет экологическую, социально-экономическую и культурную ситуацию в зоне проекта, выявит потенциальные воздействия, включая совокупное воздействие всего каскада на реке Вахш на соответствующие территории Таджикистана и всех прибрежных государств. Среди прочего в рамках ОВОСС будет оценена энергетическая политика Таджикистана с экологической и социальной позиций (стратегическая оценка воздействия) и с позиции воздействия на соседние прибрежные государства (региональное воздействие). Оценочные исследования будут проведены по отдельности, но параллельно, а рекомендации ТЭОИ будут включать возможные компромиссные варианты между технико-экономическими вопросами и вопросами обеспечения безопасности плотин, экологическими, социальными, переселения и воздействия на другие прибрежные государства. Оценки будут базироваться на законах и нормах Таджикистана, международном передовом опыте и политике Всемирного банка по защитным мероприятиям, которые должны согласовываться с подходящих обычным правом и международным договорным правом.

¹ Всемирный банк, 'Оценочные исследования предлагаемого регионального проекта Рогунского водохранилища с ГЭС' <<http://go.worldbank.org/ZQXIA8J0H0>> accessed 7 April 2011.

3.3.6. Сотрудничество в случае чрезвычайных ситуаций

В контексте бассейна Аральского моря, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан приняли обязательство сотрудничать, чтобы обеспечить своевременное прогнозирование природных гидрометеорологических явлений и предоставить помощь друг другу на основе международного права в случае их возникновения (ст. 3 Соглашения 1999 г. о гидрометах). Они также приняли на себя обязательство по Соглашению о параллельной работе энергосистемы 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 оценить риск, подготовить проекты дезактивизации и закрытия хвостохранилищ и провести работы по восстановлению отвалов пород (ст. 1-5 Соглашения 1996 г. по восстановлению хвостохранилищ). 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 по Соглашению 1996 г. об использовании топливно-энергетических и водных ресурсов, строительстве и эксплуатации газопроводов (ст. 1). В задачи МКВК входят функции, связанные с чрезвычайными ситуациями, предписывающие Комиссии разрабатывать совместные планы по предупреждению чрезвычайных происшествий и стихийных бедствий и ликвидации их последствий. Наконец, возвращаясь к 1958 году, СССР и Афганистан также договорились обмениваться информацией, чтобы предотвратить угрозу наводнений и предупреждать друг друга в период большой воды (ст. 17).

Международное договорное право под эгидой Содружества предусматривает превентивные и ответные обязательства по чрезвычайным ситуациям в убедительных формулировках. В соглашении СНГ по трансграничным водам от 1998 г. Стороны берут на себя обязательство должной заботливости 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 человечество 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. Первая, поскольку соответствующие положения по чрезвычайным ситуациям разбросаны по различным региональным и субрегиональным соглашениям, не всегда водохозяйственным, ВК ООН 1997 может послужить единой отправной точкой для их применения к трансграничным водам. Вторая, конкретизируя превентивные и ответные действия в случае чрезвычайных ситуаций, ВК ООН 1997 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 может сыграть важную дополняющую роль в отношении сотрудничества в случае чрезвычайных ситуаций в бассейне Аральского моря.

3.4. Надзор за соблюдением и урегулирование споров

Субрегиональные соглашения не предусматривают процедуру надзора за их соблюдением. Статьей 2 Алматинского соглашения от 1992 г. Предписывается, чтобы стороны обеспечивали «строгое соблюдение» согласованного режима, но остается неясным, как будут выявлять и контролировать несоблюдение. Статья 12 Алматинского соглашения предусматривала, что в течение 1992 года стороны должны были выработать экономические и прочие меры по решению вопросов несоблюдения 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, по-видимому, обеспечивают основу, на которой может быть построена такая система. Хотя МКВК не имеет мандата для ведения мониторинга соблюдения, ее деятельность помогает установить коллективный, прозрачный форум для предотвращения и решения противоречий. Последние разработки региональной и национальных

информационных систем по водохозяйственным и экологическим вопросам под эгидой МКВК служат одним из подтверждающих примеров.

ВК ООН 1997 не требует мониторинга соблюдения, но устанавливает различные положения по содействию в его проведении. 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, нет институционального органа, такого как Собрание сторон или Секретариат, созданных под ВК ООН 1997, 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 надзор 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 создавать такие организации в будущем, если они так решат.

Конвенции под эгидой ЕЭК ООН обеспечивают надежную институциональную поддержку по обеспечению выполнения и соблюдения их требований через Собрания сторон, секретариаты, комитеты по выполнению и соблюдению и различные рабочие группы и правления (см. н-р, ст. 17 и 19 Конвенции ЕЭК ООН от 1992 г., ст. 11 и 13 Конвенции Эспо). Некоторые из этих соглашений также устанавливают системы надзора за соблюдением и мониторинга (н-р, Конвенция Эспо, Орхусская конвенция).

Механизмы разрешения споров в отношении трансграничных вод в большей степени неразвитые в Центральной Азии. Соглашение 1992 г. отсылает любой спор, который может возникнуть между Сторонами, к министерствам водного хозяйства пяти ЦАР. Другими словами, споры должны разрешаться внутри МКВК, органа, отвечающего за выполнение этого соглашения. Как таковая МКВК действует в целях 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 'если необходимо, можно вовлекать беспристрастную третью сторону' (ст. 13), но не описывает подробно процедуру подобного 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 может многое предложить в дополнение недостаточных положений существующих субрегиональных инструментов. Соответственные положения вновь подтверждают остаточный характер ВК ООН 1997, устанавливая, что ее положения по урегулированию споров могут быть использованы в отсутствие применимого соглашения между сторонами (ст. 33(1)). Далее Конвенция требует, чтобы затронутые стороны стремились урегулировать спор мирными средствами. Такие средства могут включать переговоры, добрые услуги, посредничество или примирение с помощью третьей стороны или совместными учреждениями водотока. Стороны также могут согласиться передать спор на рассмотрение арбитражного органа, согласно процедуре, установленной в приложениях Конвенции, или Международного Суда. Что еще важнее, Конвенция обеспечивает новаторский механизм беспристрастной комиссии по установлению фактов для разрешения спора, который может быть запущен, 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)).

4. Уместность Конвенции ООН 1997 г. в бассейне Аральского моря и преимущества присоединения к ней

ВК ООН 1997 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.

(1) ВК ООН 1997 повышает прозрачность международного права

Конвенция ООН от 1997 г. кодифицировала и облекла в форму существующие обычные правовые нормы в этой области. При этом Конвенция сделала проще для прибрежных стран обращаться к письменному тексту и опираться на ее специфический язык при толковании своих обычных прав и обязательств. Законодательство международных водотоков стало 'более легко доступным и более прозрачным' и страны получили 'более надежные знания о сфере своих прав и обязательств' (Динстейн, 2006). Относительная ясность формулировок этого *jus scriptum* (свод законов) и универсальность обычных положений Конвенции помогает повысить прозрачность международного права, что является важной предпосылкой создания доверия между странами.

(2) ВК ООН 1997 стимулирует новые подходы к управлению водными ресурсами и создает новые правовые нормы

ВК ООН 1997 стимулирует новые подходы к управлению водными ресурсами и создает новые правовые нормы для ее сторон, такие как обязательство защищать и сохранять пресноводные экосистемы и процедура установления фактов. Сильная поддержка ВК ООН 1997 также заполнит дыры в обычном праве, обеспечивая отсутствующие определения (н-р, 'международный

водоток'), устанавливая временные горизонты (н-р, шестимесячный период для ответа на уведомление) и уточняя взаимосвязи между нормами (н-р, между правилом справедливого и разумного использования и правилом не наносить значительный ущерб). Присоединившись к ВК ООН 1997, ЦАР и Афганистан смогут не только укрепить правовую базу по совместно используемым водным ресурсам, но и внесут вклад в укрепление законодательства по международным водотокам на глобальном уровне ВК ООН 1997.

(3) ВК ООН 1997 предусматривает правовую защиту

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

(4) ВК ООН 1997 устанавливает режим, который вытекает из всех ее обязательств вместе

Присоединившись к ВК ООН 1997, ЦАР и Афганистан смогут выиграть не только от своих отдельных (обычных) положений, но и от всего текста Конвенции, которая была тщательно изготовлена, чтобы обеспечить *систему* взаимодействующих и взаимоподдерживающих правил и процедур. ВК ООН 1997 обеспечивает надежную основу для 'использование, освоение, сохранение, управление и защиту 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 основных *и* процедурных обязательств
- c. Обеспечения *процессуальной системы* взаимодействующих правил и процедур, которая отсутствует в бассейне Аральского моря
- d. Обеспечения *режима* взаимоподдерживающих *основных норм и процедур*.

(5) ВК ООН 1997 дополняет существующие соглашения

ВК ООН 1997 может играть *дополняющую* роль к существующим соглашениям, которые не определяют в полной мере права и обязательства сторон. Учитывая ее рамочный и остаточный характер, нормы ВК ООН 1997 по большей части сформулированы широко, чтобы их можно было применять к ряду разных речных бассейнов. Однако, как вышеприведенный анализ показал, некоторые из ее положений все же менее точные и конкретные, чем нормы субрегиональных соглашений бассейна Аральского моря. Правило справедливого и разумного использования и процедура уведомления о планируемых мерах, которые субрегиональные соглашения, по-видимому, относят к положениям 'совместного управления' и 'совместного рассмотрения', представляют наиболее заметные примеры. В этой связи ВК ООН 1997 может усилить основную и процедурную систему сотрудничества в бассейне.

(6) ВК ООН 1997 обеспечивают общую платформу для осуществления переговоров по будущим соглашениям

ВК ООН 1997 может послужить для ЦАР и Афганистана в качестве *общей платформы для осуществления переговоров по будущим соглашениям* в бассейне Аральского моря, так как эта глобальный рамочный инструмент не препятствует и не отвергает необходимость в соглашениях по водотоку. Существующие правовые договоренности в бассейне не были разработаны для учета меняющихся обстоятельств, либо в них нелегко внести поправки. В результате, многие договора стали застойными и потеряли свою эффективность. Переговоры по новым соглашениям пока не преуспели. Таким образом, ЦАР и Афганистан могут захотеть присоединиться к ВК ООН 1997, чтобы иметь согласованную общую базу на глобальном уровне и затем они смогут усилить свои обязательства и/или приспособить их к характеристикам своих водотоков.

(7) ВК ООН 1997 сигнализирует готовность стран применять международное право в решении водных проблем

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

(8) ВК ООН 1997 повышает коллективный интерес к праву международных водотоков

Работая на глобальном уровне, ВК ООН 1997 распространяет озабоченность совместно используемыми водами за пределы интересов прибрежных государств до более широкой заинтересованности всего международного сообщества в достижении устойчивого развития и поддержания мира и безопасности. Совместное поведение всех государств в обеспечении справедливого и разумного использования трансграничных вод особенно уместно и имеет особую значимость в контексте глобализации мира, который борется за достижение 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.

(9) ВК ООН 1997 усиливает внутригосударственный аспект управления водой

Положения ВК ООН 1997 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 подходящие правовые, административные, технические и практические механизмы выполнения Конвенции.

(10) ВК ООН 1997 содействует мирному урегулированию споров

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

5. Выполнение ВК ООН 1997

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

(1) Рассеивание ошибочных представлений о ВК ООН 1997

Ошибочные представления о нормативных требованиях, устанавливаемых ВК ООН 1997, все еще имеются в регионе. Положения ВК ООН 1997 интерпретировались как отдающие преференции 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) готовят Руководство к ВК ООН 1997, в котором будут разъяснены ее основные положения, подкрепляемые примерами передового опыта со всего мира.

(2) Укрепление институциональной основы для ВК ООН 1997 на глобальном уровне

Как только ВК ООН 1997 вступит в силу, создание институционального механизма Конвенции, такого как Собрание сторон или Секретариат может помочь обеспечить ее выполнение. Подобные институциональные органы будут предусматривать 'институционализированные и регулярные коллективные действия сторон-участниц' и 'позволят сторонам проверять, на регулярной основе, эффективность рассматриваемой конвенции и контролировать ее работу'.

(3) Выработку национальной стратегии и плана действий по выполнению ВК ООН 1997

Многие многосторонние соглашения поощряют стороны на выработку национальных планов выполнения, которые важны при интеграции их обязательств во внутренние правовые, институциональные базы и направления политики и при развитии потенциала по предмету Конвенции. Такие национальные планы выполнения могут также определить политику,

программы и планы в различных секторах, посредством которых может быть необходимо предпринять специальные меры для эффективного выполнения ВК ООН 1997.

(4) Проведение инвентаризации национальных правовых и институциональных баз

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

(5) Введение исполнительных законов и распоряжений

В результате инвентаризации может потребоваться разработка и принятие исполнительных законов или распоряжений для обеспечения выполнения и соблюдения Конвенции.

(6) 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.

(7) Развитие потенциала и повышение осведомленности на национальном уровне

Для выполнения ВК ООН 1997 потребуются развить потенциал соответствующих государственных чиновников, законодателей, судебных властей, местных управлений и гражданского общества. Здесь может быть необходимым проведение учебных семинаров и подготовка руководств. Кампании по повышению осведомленности и роль СМИ также важны здесь.

(8) Определение имеющихся ресурсов для выполнения ВК ООН 1997

Эти 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.

(9) Выявление потенциальных препятствий для эффективного выполнения ВК ООН 1997

Потенциальные препятствия могут быть правовыми, связанными с политикой, институциональными, а также политическими, культурными или социальными. Эти препятствия могут быть внутренними или внешними.

(10) Выявление потенциальных проектов по развитию национального и регионального потенциала для выполнения ВК ООН 1997

Сотрудничество при выполнении водохозяйственных проектов на национальном и региональном уровнях может способствовать выполнению Конвенции посредством развития соответствующего потенциала, установления связей, совместной работы и достижения «общих» и практических результатов. Региональные проекты по водосбережению здесь особенно уместны.

(11) Помещение ВК ООН 1997 в более широкий контекст хорошего руководства

По большей части положения ВК ООН 1997 работают в рамках должной заботливости, 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.

