



**проект Азиатского банка развития
РЕТА 6163: Совершенствование управления
совместными водными ресурсами в
Центральной Азии**

**Выдержка
из совместного отчета миссии Сирии
и Ирака по выявлению фактов о
воздействии на страны низовий,
Сирию и Ирак, строительства
плотины в Турции**

**Материалы
для тренингового семинара
«Международное и национальное водное
право»**

14-17 ноября 2006 г., Ташкент, гостиница «Туркестан»

Выдержка
из совместного отчета миссии Сирии и Ирака по выявлению фактов о
воздействии на страны низовий, Сирию и Ирак, строительства плотины в
Турции

Downstream Impacts of Turkish Dam Construction on Syria and Iraq:
Joint Report of Fact-Finding Mission to Syria and Iraq, jointly researched, written
and published by Kurdish Human Rights Project, The Ilisu Dam Campaign. The
Corner House. July 2002

За последние 50 лет произошло значительное расширение мощностей человеческого общества – и в частности государств – для регулирования и управления реками. Прогресс в проектировании конструкций и технологии бетона позволил строить плотины и проекты переброски воды такого размера и размаха, которые прежде были невозможны. По докладам Международной Комиссии Крупных Плотиин (МККП), крупнейшей промышленной ассоциации, около 40 000 крупных плотин построено на реках на настоящий момент времени. Почти 5 000 из этих плотин были построены с 1950 года.

Хотя проекты освоения водных ресурсов могут повысить благосостояние человека, к настоящему времени общим заключением по крупным плотинам была плохая работа и серьезное социально-экологическое воздействие. Неудивительно, что народное противостояние новым проектам плотин усилилось, заставляя многих специалистов, государственных гражданских служащих и политиков переоценить роль, которую могут сыграть плотины в будущем. В ноябре 2000 года в отчете Всемирной Комиссии по Плотинам (ВКП), международного органа отвечающего за составление новых руководств по гидроиндустрии, отмечается, что хотя «плотины обеспечили решающий и значительный вклад в развитие общества и принесли большую выгоду», «в очень многих случаях была заплачена неприемлемая и зачастую ненужная цена для обеспечения этой выгоды, особенно в социально-экологическом аспекте за счет переселения людей, поселений в нижнем течении, налогоплательщиков и природной среды».

Особую озабоченность вызывает роль плотин и проектов переброски воды, которую они играют или могут сыграть в обострении конфликтов за воду как внутри стран, так и между ними. Как отмечает ВКП, «плотины вносят значительные изменения в реки и использование природных ресурсов, зачастую вызывая перераспределение выгод от местных пользователей бассейна к новым группам бенефициариев на региональном или национальном уровне».

Понятно, что обеспечивая хранение больших объемов воды, плотины позволяют одной группе общества получить контроль над водоснабжением за счет другой группы. Как отмечает ВКП, среди тех, кто наиболее часто несет убытки, находятся фермеры, ведущие нетоварное хозяйство, группы коренного населения, женщины и этнические меньшинства, чьи земельные и водные

ресурсы были экспропрированы, зачастую с минимальной компенсацией, в то время как бенефициариями бывают обычно более богатые группы общества, особенно фермеры, ведущие товарное хозяйство, и промышленность.

Данный процесс не ограничивается теми, кто напрямую затронут строительством плотин. В отдаленной перспективе те, кто проживает в нижнем течении – зачастую в других странах – вынуждены противостоять некоторым наиболее негативным долгосрочным воздействиям крупных проектов освоения воды, эта проблема, которую как признает ВКП, долгое время игнорировали. Подобные воздействия включают подрыв сельского хозяйства в районе пойм, изменения в характере паводков, дренажных и речных стоков, истощение рыбных ресурсов, сниженное отложение наносов и ухудшение качества воды.

Там, где, к примеру, плотина строится для накопления воды на орошение, сток в нижнем бьефе реки постоянно уменьшается, поскольку значительные объемы используемой воды больше не возвращаются в реку после полива земель. Кроме того, возвратные воды зачастую сильно загрязнены солями, вымываемыми из почвы, пестицидами и минеральными удобрениями, что ведет к серьезному ухудшению качества воды в нижнем течении. К тому же управление плотинами для орошения земель в верхнем течении или производства гидроэлектроэнергии может сильно нарушить распределение расходов в нижнем течении во времени, что затрудняет фермерам согласование ожидаемых паводков с их требованиями сельскохозяйственного производства. В результате, те, кто проживает в районах нижнего течения могут быть не только лишены достаточных объемов воды в ключевые периоды земледельческого цикла, но также могут пострадать от загрязнения, что отражается на их здоровье. Там, где водные ресурсы реки используются совместно несколькими странами, вода также может быть целенаправленно использована в качестве политического оружия странами верхнего течения, при этом плотины используются для оказания давления за счет сокращения – или даже остановки – стока воды в важные периоды времени.

Регулирование совместно используемых рек – международное законодательство и передовой опыт

Почти без исключения, все совместно используемые речные бассейны в настоящее время управляются преимущественно через двухсторонние соглашения. Тем не менее, в последнее время повышенное внимание уделяется разработке международных принципов и норм для поощрения государств на достижение соглашения по использованию и управлению совместно используемыми реками и для изложения правовых принципов, на которых должны базироваться подобные соглашения. В некоторых случаях эти появившиеся нормы являются чисто аспирационными, в других, они привязаны к участвующим сторонам. В общих чертах, эти нормы подпадают под четыре категории:

- Международные конвенции по использованию рек совместного пользования;

- Нормы, применяемые международными банками развития, которые ограничивают финансирование водных проектов на международных реках;
- Международные руководства по планированию и работе плотин, которые распространяются ВКП;
- Промышленные нормы.

Международные конвенции

В соответствии с общим международным правом, река, которая протекает через несколько стран, именуется международной рекой или водотоком. Крупным событием в международном праве было подписание в 1997 году Конвенции ООН по праву ненавигационных видов использования международных водотоков. Конвенция, на разработку которой ушло 27 лет, были принята 103 голосами «за» с 3 голосами «против» (Турция, Китай и Бурунди) и 27 воздержавшимися. К настоящему времени 16 государств подписали и 12 государств стали участниками Конвенции.

Конвенция предназначена для обеспечения принципов и правил, направляющих государства при заключении будущих соглашений по конкретным водотокам. В этом смысле она выступает как «рамочная конвенция». В части 2 Конвенции излагаются общие принципы:

- Принцип справедливого и обоснованного использования и участия (Статьи 5 и 6)
- Обязательство не причинять значительного ущерба (Статья 7)
- Общее обязательство по сотрудничеству и обмену данными и информацией (Статьи 8 и 9)

В части 3 Конвенции затронуты «Запланированные меры», где подробно излагаются обязанности государств в тех случаях, когда меры, запланированные одним государством, использующим водоток, могут иметь значительное неблагоприятное воздействие на другие государства водотока, включая уведомление и консультации.

Общее обязательство для всех государств

В контексте Тигра и Ефрата, два бассейновых государства – Сирия и Ирак – в настоящее время ратифицировали Конвенцию. Однако Турция не только не подписала ее, но и входит в число тех трех стран, которые проголосовали против принятия Конвенции. Поэтому можно сказать, что Конвенция не имеет юридической ценности при спорах, между этими тремя бассейновыми государствами. Тем не менее, официальное юридическое заключение, подготовленное для общества «Друзья Земли», в апреле 2000 года признает, что подход, изложенный в Части 3 Конвенции, отражает общее обязательство всех государств по обычному международному праву, не зависимо от того, являются

они или нет странами, подписавшими Конвенцию, или ее участниками, даже если не могут быть применены отдельные детали и графики, предусмотренные Конвенцией. К этому мнению также присоединяется Всемирная комиссия по плотинам.

При обзоре подходящего права, в заключении говорится, что общее международное право устанавливает обязательства для бассейновых государств рек совместного пользования уведомлять, консультироваться и вступать в переговоры. В заключение, приведем основные обязательства государств:

- *Обязательство уведомлять*

Обязательство уведомлять государства нижнего течения о любых проектах, которые могут иметь значительное воздействие на использование воды этими государствами. Уведомление должно быть выполнено до того, как будет разрешено строительство плотины или другой проект и должно включать технические спецификации и другую информацию и данные, дающие возможность затронутым государствам определить потенциальный ущерб их интересам.

- *Обязательство проконсультироваться*

Если, после уведомления, государства нижнего течения посчитают, что предлагаемый проект имеет потенциал для нанесения значительного ущерба и проинформируют государство верхнего течения о своей позиции, то государство верхнего течения должно вступить в консультации с ними. При проведении подобных консультаций государство верхнего течения должно изучить предмет обеспокоенности государств нижнего течения и предложить решение, которое может отдавать предпочтение своей собственной схеме, но при этом учитывать на разумной основе интересы государств нижнего течения.

- *Обязательство вступить в переговоры*

Если консультации не решают вопрос удовлетворения всех сторон, следует вступить в переговоры. Подобные переговоры должны быть содержательными и должны привести к справедливому решению, исходя из применяемой правовой нормы по международным водотокам.

Недостатки Конвенции

Несколько комментаторов выступили с критикой Конвенции за неопределенности и отсутствие механизмов принуждения. Аарон Вольф, ведущий ученый в области водных конфликтов, заявляет: «Хотя одна дает много важных принципов, включая ответственность за сотрудничество и совместное управление, Конвенция в то же время является неопределенной и иногда противоречащей ... Кроме того, прецеденты заслушиваются Международным судом только при согласии участвующих сторон и здесь отсутствует практический механизм принуждения для подкрепления решений суда, за исключением наиболее крайних прецедентов. Нация с острыми национальными

интересами может полностью отказаться признать юрисдикцию или решения суда».

Еще один недостаток лежит в характере самого международного права, поскольку международное право само касается только прав и обязанностей между нациями. Как замечает Аарон Вольф: «Некоторые политические субъекты, такие как палестинцы на реке Иордан или курды на реке Ефрат, которые могут заявлять о правах на воду, не представлены».

Помимо этих недостатков, Конвенция представляет большой шаг вперед в установлении общей структуры для мирного управления реками совместного пользования в интересах всех заинтересованных лиц.

Международные финансовые организации: Нормы, ограничивающие финансирование

Один из наборов норм относится к финансированию водных проектов по водным путям совместного пользования. С начала 90-х Всемирный банк (крупнейший финансист развития плотин в развивающихся странах) принял ряд стратегий, нацеленных на обеспечение того, что проекты, которые он финансирует, не причиняют «вреда». Сюда относится Оперативная политика 7.50, «Проекты по международным водным путям», которая требует, чтобы государства, запрашивающие финансирование Всемирного банка на водный проект на реке совместного пользования, уведомляли другие бассейновые страны, затрагиваемые поданным предложением. Если государство не желает выполнить это требование или позволяет Банку выполнить это от своего имени, Банк автоматически прекращает рассмотрение проекта. До начала финансирования проекта Банк обычно «призывает государство-бенефициария выразить готовность к честному ведению переговоров с другими государствами бассейна для достижения соответствующих соглашений или договоренностей». Если другие соседние государства возражают, Банк может назначить независимое рассмотрение вопросов. Банк может продолжить обработку проекта при наличии возражений только в том случае, когда персонал Банка убежден, что данный проект «не причинит существенного вреда другим соседним государствам».

Хотя данная политика относится только к проектам Всемирного Банка, она представляет «лучший метод организации работ» для международных финансовых организаций и на другие агентства – экспортно-кредитные – оказывается значительное давление для принятия аналогичной политики. Как комментирует Всемирная комиссия по плотинам (ВКП): «Международному сообществу необходимо занять прочную и согласованную позицию в случае рек совместного пользования. В то время как решение по строительству плотин зачастую рассматривается как суверенное, соответствующие решения внешних агентств по поддержке плотин зависит от того, соответствует ли предлагаемый проект политике и руководствам агентствам. Поэтому вызывает беспокойство,

что руководящие принципы двухсторонних, многосторонних и экспортно-кредитных агентств в отношении водотоков совместного пользования пока не согласованы». Подобные принципы, по мнению ВКП «должны включать аспекты уведомления соседних государств, желательности «согласия» или «без возражений» от соседних государств и независимую экспертную оценку социально-экологического воздействия».

ВКП намерена рекомендовать следующее (политический принцип 7.5, стратегический приоритет 7):

«Там, где правительственная организация планирует или продвигает строительство плотины на реке совместного пользования, противоречащее принципу честного ведения переговоров между странами бассейна, органы внешнего финансирования изымают свою поддержку, предназначенную для проектов и программ, продвигаемых этой организацией».

Общий характер санкций, предлагаемых ВКП, отражает беспокойство Комиссии, что даже в тех случаях, когда внешние агентства отказываются финансировать определенный проект, который противоречит принципам обычного международного права по рекам совместного пользования, они могут, тем не менее, обеспечить строительство проекта за счет поддержки других мероприятий в этом же секторе (например, плотины на других реках), тем самым, освобождая национальные ресурсы, которые затем могут быть выделены на отклоненный проект.

Миссия по выявлению фактов высказывает то же мнение, что и ВКП и сожалеет, что экспортно-кредитные агентства ОЭСР продолжают финансировать водное хозяйство Турции, независимо от протестов соседних государств – Грузия на севере и Турция и Сирия на юге – что она не проконсультировалась должным образом по строительству плотин на реках совместного пользования. По руководствам ВКП подобные продолжительные споры должны были бы быть достаточными для ввода в действие отраслевых санкций. Однако с момента опубликования отчета ВКП, австрийские и немецкие экспортно-кредитные агентства продолжают выдавать экспортные кредиты или страховые гарантии под плотину Эрменек. Также со стороны французского агентства COFACE и ряда других европейских агентств рассматриваются экспортные кредиты и инвестиционные гарантии под плотину Юсуфели на реке Корух на северо-востоке Турции.

ПЕРЕДОВЫЕ РУКОВОДСТВА ПО ПРОЕКТАМ СТРОИТЕЛЬСТВА ПЛОТИН НА РЕКАХ СОВМЕСТНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

Ряд международных руководств, охватывающих планирование и осуществление проектов строительства плотин на реках совместного пользования, было недавно предложено, либо принято промышленными группами, профессиональными органами или комиссиями стейкхолдеров. Хотя они и не являются юридически обязательными, подобные руководства широко приняты в качестве передовых

международных положений в отношении проектов, затрагивающих международные водотоки. Все вместе они подчеркивают необходимость сотрудничества, консультаций и ведения переговоров во избежание конфликта при использовании трансграничных рек.

Всемирная комиссия по плотинам (ВКП)

Всемирная комиссия по плотинам (ВКП) рекомендует, чтобы реки обязательно использовались во имя мира, развития и безопасности. Аккумуляция и отбор воды из трансграничных рек должны основываться «на принципах справедливого и разумного использования, не нанесения значительного ущерба, преждевременного информирования и стратегических приоритетах Комиссии».

ВКП устанавливает пять стратегических руководящих принципов по планированию и реализации проектов строительства плотин на реках совместного пользования в интересах мира, развития и безопасности. Помимо рекомендаций по реформам в финансировании плотин (см. выше), стратегические принципы также предусматривают следующее:

- национальная водная политика должна определенно предусматривать бассейновые соглашения по рекам совместного пользования;
- государства бассейна должны применять подход по которому предусматривается справедливое распределение не воды на реках совместного пользования, а получаемых выгод;
- плотины на реках совместного пользования не должны строиться в случае, если соседние страны выступают с возражением, которое поддерживается независимой панелью, при этом трудноразрешимые споры решаются с помощью «различных средств решения споров, включая в последней инстанции Международный суд».

Всемирная водная комиссия 21 века

В 1998 году Всемирный Водный Совет – международный «мозговой центр» по водной политике, в состав которого входят государственные организации и частные водохозяйственные компании, ООН и неправительственные организации – учредил международную Всемирную водную комиссию 21 века для составления рекомендаций по реформам, нацеленных на устойчивое использование воды. Комиссия, во главе с Исмаилом Серагельдином, вице-президентом Всемирного Банка по специальным программам, издала свой отчет в 2000 году.

В данном отчете под названием «Мир, обеспеченный водой: видение воды, жизни и окружающей среды» Комиссия подчеркнула необходимость наличия целостного подхода к использованию рек совместного пользования. В отчете даны следующие рекомендации:

- *Бассейновое управление реками.* Существующие политические и административные организации по управлению водой считаются устаревшими,

поскольку сфера деятельности этих организаций «редко совпадает с водосбором и бассейном, которые природа предусматривает в качестве водохозяйственных единиц».

- *Организационные механизмы, основанные на участии.* «Старая модель «это дело государства» должна быть заменена моделью, в которой стейкхолдеры участвуют на всех уровнях. На локальном уровне общественные группы и ассоциации пользователей играют большую роль – иногда в обеспечении и управлении местными канализационными или ирригационными сооружениями, иногда в мониторинге работы государственных и частных поставщиков услуг, иногда в управлении землепользованием на уровне местных водосборов. На более высоких уровнях водопользователи играют важную роль в «парламентах пользователей», которые работают с правительством по управлению водоносными горизонтами и речными бассейнами. Опыт показывает, что это участие должно быть реальным, а не символическим и что подобные ассоциации и парламенты пользователей должны играть решающую роль при решении того, что делать, как делать и кто за это платит. Опыт также показывает, что хорошо работают партнерства между правительством и стейкхолдерами, где правительство играет важную роль в создании благоприятной среды и в обеспечении технической помощи и механизмов выполнения. Предоставление права голоса женщинам, бедным, молодежи и общественным группам при совместном принятии решений является основным принципом данного подхода».

- *Ратификация Конвенции ООН по праву ненавигационных видов использования международных водотоков* (см. выше). «Принцип (заложенный в Конвенцию) не причинения значительного ущерба другим странам бассейна и справедливого и разумного отношения к ценному ресурсу должен направлять практические действия в международных речных бассейнах». Комиссия также рекомендует, чтобы «народы на добровольной основе ограничивали свой суверенитет, чтобы позволить применять принципы интегрированного управления водными ресурсами на международных водотоках».

Позднее в отдельном техническом отчете, подготовленном для своей 2-й Генеральной Ассамблеи в 2001 году, Всемирный Водный Совет вновь поднял вопрос водных конфликтов. В нем сделаны следующие выводы:

- должны быть устранены организационные и политические барьеры в эффективном многоотраслевом интегрированном управлении водосбором, особенно в международных бассейнах;

- должны быть разработаны общие подходы к управлению водными ресурсами в международных бассейнах, включая установление ссылок на правовую норму и определение принципов, правил и методов международного сотрудничества, разрешения споров и конфликтов.

- должны учитываться права государств как верхнего, так и нижнего течения, а также необходимость в прозрачности и связях, принцип не причинения ущерба, закон о предварительном уведомлении и суверенные права людей.

Промышленные стандарты

Международная Комиссия по большим плотинам (МКБП), отраслевая организация с филиалами в 87 странах, также рассматривала проблемы, связанные с плотинами на реках совместного пользования, и составила руководства. В своем позиционном документе от 1997 года «Плотины и окружающая среда», МКБП рекомендует следующее: «Чем крупнее проект, тем большего воздействия можно ожидать с его стороны на природу и социальную среду и потребуются более широкий масштаб мультидисциплинарных, целостных исследований. Крупномасштабное планирование требует интегрированного планирования для всего речного бассейна до выполнения первых отдельных проектов. Там, где территории речных бассейнов относятся к нескольким странам, подобное планирование предполагает международное сотрудничество».

РАСШИРЕНИЕ ПЕРЕГОВОРОВ

Уже было отмечено значение, которое международные организации придают принципу участия стейкхолдеров. В своем отчете 2000 года «Мир, обеспеченный водой: видение воды, жизни и окружающей среды» Всемирная водная комиссия 21 века при Всемирном Водном Совете подчеркнула необходимость в «целостном», основанном на участии подходе к использованию международных рек. Среди прочего, в отчете предлагаются организационные механизмы, основанные на участии, которые гарантируют, что стейкхолдеры, посредством таких механизмов как общественные группы, ассоциации пользователей и парламенты водопользователей, могут участвовать в процессе принятия решений на всех уровнях. В отчете подчеркивается: «Опыт показывает, что это участие должно быть реальным, а не символическим и что подобные ассоциации и парламенты пользователей должны играть решающую роль при решении того, что делать, как делать и кто за это платит. Опыт также показывает, что хорошо работают партнерства между правительством и стейкхолдерами, где правительство играет важную роль в создании благоприятной среды и в обеспечении технической помощи и механизмов выполнения».