



Advanced Research Workshop



НАУЧНЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНОГО
ВОДНОГО ПРАВА,
ДЕПАРТАМЕНТ ПРАВА,
УНИВЕРСИТЕТ ДАНДИ,
ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

НАУЧНО-
ИНФОРМАЦИОННЫЙ
ЦЕНТР
МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ
КООРДИНАЦИОННОЙ
ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ
КОМИССИИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ
АЗИИ

МИНИСТЕРСТВО
СЕЛЬСКОГО И ВОДНОГО
ХОЗЯЙСТВА И
ПЕРЕРАБАТЫВАЮЩЕЙ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ
КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ

Научно-практический семинар НАТО
**Интегрированное управление водными ресурсами
на трансграничных бассейнах –
межгосударственные и межсекторальные подходы**

г. Бишкек, 23-27 февраля 2004 г.

Э. Аллан и П. Воутерс

**КАКАЯ РОЛЬ ОТВОДИТСЯ ВОДНОМУ ПРАВУ
В НАМЕЧАЮЩЕЙСЯ ДИСКУССИИ НА ТЕМУ
«ХОРОШЕЕ РУКОВОДСТВО»?**

Какая роль отводится Водному Праву в намечающейся дискуссии на тему «Хорошее Руководство»?

Авторы: Эндрю Аллан и д-р Патриция Воутерс*
Email: p.k.Wouters@dundee.ac.uk

Вступление:

“Водное право = Вода для всех”

Сравнительно важная роль, которую играет процесс *руководства* в контексте управления водными ресурсами и политики по вопросам развития, привлекает в течение последнего десятилетия все большее внимание. В «Декларации Рио» от 1992 года не содержится четко выраженного упоминания понятия руководства, в качестве предпосылки необходимой для достижения устойчивого развития. Заметно отличается в этом отношении План Осуществления Решений, выработанный в прошлом году на Всемирном Саммите по Устойчивому Развитию в Йоханнесбурге, где «хорошее руководство» рассматривалось как *«важный элемент устойчивого развития»*.¹ Возросшее значение, придаваемое процессу руководства, частично объясняется всеобщим пониманием того, что *«решение нынешних и будущих (водных) кризисов не будет ... найдено на путях новых и необычных технологических достижений или с помощью подходов, ориентированных на предложение»*, но будет достигнуто через улучшение управлением водными ресурсами.² По мнению Глобального Водного Партнерства (GWP), эффективное руководство водой играет, безусловно, главную роль в разрешении мирового водного кризиса³, поскольку оно обеспечивает всеобщий доступ к воде, охрану экосистем, экономическое развитие.

Причины, объясняющие сосредоточение интереса на процессе руководства, можно обнаружить во многих недавних международных исследованиях, направленных на решение глобального водного кризиса. Помимо того, что руководство играет решающую роль в достижении устойчивого развития, на него делаются ссылки в качестве элемента необходимого как для соблюдения международных договоров по окружающей среде,⁴ так и

* Эндрю Аллан (Магистр Права) научный сотрудник Научно-исследовательский институт Международного Водного Права, Департамент права, Университет Данди, Шотландия. Он специализируется в области национального водного права и процессуальных норм, регулирующих вопросы окружающей среды.

Д-р Патриция Воутерс является директором Научно-исследовательского института Международного Водного Права, Департамента Права, Университета Данди, Шотландия. E-mail: p.k.Wouters@dundee.ac.uk; вебсайт: : www.dundee.ac.uk/law/iwlr/

¹ Доклад Всемирного саммита об Устойчивом Развитии, документы ООН A/Conf.199/20, 2002, План Действий, 8. Имеется на сайте <http://www.johannesburgsummit.org/>.

² ПРООН Руководство Водой на <http://www.undp.org/water/>, Управление Водными Ресурсами.

³ Глобальное Водное Партнерство, “Диалог по эффективному руководству водой: Учиться в ходе диалога”, 2003, гл.1, имеется на <http://www.gwpforum.org>.

⁴ ОЭСР, “Стратегия по вопросам окружающей среды на первую декаду 21-го века”, 2001, 19-20 (<http://www.oecd.org/pdf/M00001000/M00001182.pdf>).

для обеспечения, в последнее время, финансирования водных проектов.⁵ Как мы убедимся, адекватность правовой среды имеет принципиальное значение для обеспечения такого усовершенствованного управления.

Что такое руководство?

Однако, как это часто бывает, хотя необходимость в эффективном руководстве повсеместно признана, имеются расхождения во мнениях относительно того, что под ним подразумевается, а рабочее определение самого понятия некоторым образом расширилось со времени первой публикации о нем. Понятие хорошего руководства водой получило свое определение на 2-м Всемирном Водном Форуме в 2000 г. как одна из главных требующих своего решения задач, которая стоит перед правительствами при обеспечении водной безопасности.⁶ Министры рассматривают хорошее руководство в качестве управления водным ресурсом с вовлечением общественного интереса и участия заинтересованных сторон. Однако за прошедший период рамки этого понятия расширились, отражая сдвиг в политике международного развития, которая признает, что международные цели могут быть достигнуты через действия на национальном уровне. Процесс руководства сейчас видится шире как ключ, который смыкает вместе выработку национальной политики и ее реализацию вместе.

Боннская конференция «Международная пресная вода» определила три сферы, где требуются приоритетные действия, одной из которых является руководство.⁷ Подход к руководству, принятый в Бонне, был основан на макро-восприятии, что требовало принятия мер, обеспечивающих как справедливое, так и устойчивое управление водными ресурсами с возложением бремени на национальные правительства. Элементы, которые первоначально ассоциировались с процессом правления, такие как участие общественности, прозрачность и доступность информации, остались без изменений, но этот перечень был дополнен институциональной реформой, прозрачностью, интегрированным управлением водными ресурсами («ИУВР»), справедливым доступом к воде и эффективной правовой и нормативной базой. Они были объединены воедино в Йоханнесбурге, где было признано, что руководство включает в себя *«хорошо выверенные экологические, социальные и экономические курсы действий, демократические институты, отвечающие нуждам людей, принцип господства права, меры по борьбе с коррупцией, равенство полов и среду благоприятную для инвестиций»*. В Бонне решение вопроса мобилизации ресурсов рассматривалось отдельно от процесса руководства, но если раньше признание зависимости финансирования водных проектов от «хорошего руководства» лишь подразумевалась, то в Йоханнесбурге эта зависимость получила ясно выраженное подтверждение. Совсем недавно, на 3-м Всемирном Водном Форуме, состоявшемся в мае текущего года в Киото, в долгожданном отчете специальной группы, возглавляемой Камдессю, бы-

⁵ Отчет Всемирного совещания специалистов по вопросам финансирования водной инфраструктуры – Финансирование Воды для Всех, 9.

⁶ Декларация совещания министров в Гааге по Водной безопасности в 21-м веке, март 2000 г., имеется на <http://www.worldwaterforum.net/>.

⁷ Боннские рекомендации о действиях, и Боннские ключевые вопросы, имеется на <http://www.water-2001.de/>.

ло заявлено, что «серьезные недостатки в 'руководстве' глобального водного сектора лишают его способности создавать возможности для финансирования и привлекать средства».⁸ Определение, принятое Программой Развития ООН, носит теперь всеобъемлющий характер:

*«Руководство водой имеет отношение к ряду политических, социальных, экономических и административных систем, которые существуют для того, чтобы развивать водные ресурсы и управлять ими и предоставлять водные услуги на разных уровнях общества.»*⁹

Усовершенствованное руководство водой должно, поэтому представлять собой такую среду, которая способствует наиболее эффективной реализации как международной, так и национальной водной политики усилиями национальных правительств. Именно в этом смысле составные части руководства, обозначенные Азиатским Банком Развития (АБР), имеют первостепенное значение. В число этих элементов входят: подотчетность, участие, предсказуемость и прозрачность.¹⁰ Однако без соответствующих механизмов, предназначенных для обеспечения гарантии соблюдения норм и принуждения к выполнению требований сферы действий, определенных АБР, сами по себе малополезны.

Роль водного права:

Через многие дискуссии о природе руководства в качестве одного из подтекстов проходит мысль о необходимости иметь надлежащую правовую основу. План Действий, выработанный на встрече в верхах Большой Восьмерки в Эвиане в июне 2003 г., признает, что развитие «*надлежащей правовой, регулятивной, институциональной и технической основы*» является необходимым условием поддержки руководства водой.¹¹ Однако особая роль права в совершенствовании руководства характеризуется расплывчатостью и подвержена изменениям соответственно окружающей обстановке. ГВП объявило о своем мнении, что руководство является «*главным образом тем проблемным вопросом, которым нужно заниматься на уровне страны или на местном уровне*», хотя меры, предпринимаемые на международном уровне, будут способствовать повышению степени осведомленности на этот счет.¹² В Бонне национальным правительствам было твердо предложено взять на себя «*непосредственную ответственность за справедливое и устойчивое управление водными ресурсами*».¹³

Несмотря на то, что решение задач и достижение целей международного характера является сферой ответственности национальных правительств, необходимо помнить, что процесс руководства охватывает широкий круг вопросов, которые могут переступить пределы отдельных госу-

⁸ Отчет Всемирного совещания специалистов по вопросам финансирования водной инфраструктуры – Финансирование Воды для Всех, 2003, 9.

⁹ ПРООН – Руководство водой, на <http://www.undp.org/water/index.html>, Вступление.

¹⁰ Азиатский Банк Развития «Доклад по вопросам политики: Руководство: Хорошо продуманное управление развитием», 1995. Имеется на <http://www.adb.org/Documents/Policies/Governance/default.asp>.

¹¹ «Вода – План Действий Б8», имеется на <http://www.g8.fr/evian/english/>.

¹² См. Диалоги ГВП, *supra*, примечание 5, гл.1.

¹³ См. Боннские Рекомендации, *supra*, примечание 7.

дарств и простираются через национальные границы. Например, внедрение ИУВР требует бассейнового подхода к трансграничным водам – при этом более чем 250 главных рек мира совместно используются двумя или более странами. Оптимальное устойчивое управление трансграничными водами зависит от пользователей этими водами, имеющих доступ к справедливой и разумной доли, а распределение этих долей может быть осуществлено только под покровительством международного права, выступающего в форме договоров между государствами при поддержке соответствующих институциональных механизмов. Кроме того, как в Плате Осуществления Решений (Йоханнесбург), так и в Отчете Камдессю, подчеркивается важность, придаваемая водопроводным и канализационным услугам, предоставляемым частными поставщиками, а это требует, чтобы было обращено внимание на транснациональные правовые аспекты, которые характерны для деловых операций с участием иностранных инвесторов. Следовательно, вопросы о роли права в руководстве водой необходимо рассматривать применительно к трем разным контекстам:

- Международный (отношения между суверенными государствами);
- Национальный (внутригосударственное законодательство); и
- Транснациональный (отношения между государственным и частным секторами на многонациональном уровне).

Одни и те же правовые вопросы могут иметь отношение к нескольким вышеназванным контекстам, но в рамках каждого из них будут приобретать различные характеристики.

Международное водное право:

Если стоит цель достижения эффективного руководства трансграничными водными ресурсами, то процесс управления должен способствовать оптимальному и устойчивому использованию этого ресурса. Это может быть реально осуществимо там, где между всеми государствами, совместно использующими ресурс, согласованы соответствующие права пользования (потребительское или непотребительское пользование) и вытекающие из них обязательства каждого прибрежного государства. Лучше всего излагать такие права и обязанности в соглашении, охватывающем весь бассейн, с участием каждого прибрежного государства. Международное право позволяет каждому прибрежному государству иметь справедливую и разумную долю в объеме используемых трансграничных вод, с обязательством не причинять существенного ущерба своим партнерам по бассейну, и эти положения должны быть неотъемлемым компонентом соглашения. Составной частью должна входить в него охрана экосистемы, как и сохранность экологических видов использования воды в пределах речного русла.

Такое соглашение является крайне важным условием, если государство должно обладать правоспособностью к распределению ресурсов в рамках своих собственных границ, так как пределы водопользования для каждого государства будут согласованы.

В соглашениях следует четко излагать основу для действий, включая институциональные механизмы и подробные процедуры, которые преду-

смаатривают «правила игры» для ситуации, когда государство трансграничного водотока пожелает изменить или увеличить свою долю водопользования или, в крайнем случае, нарушает свои обязательства. В них должны также входить всесторонние положения, предусматривающие разрешение споров, предпочтительно через совместный орган независимый от участвующих государств.

Наконец, для обеспечения *эффективного* руководство должны быть в наличии готовые к применению механизмы, которые могут удостоверить (стимулировать и способствовать) соблюдение странами-участниками соглашения в соответствии с его требованиями. Это может иметь форму годового национального отчета перед наблюдательным органом, который должен быть прозрачным и доступным для инспектирования.

Национальное водное право:

В Соединенном Королевстве Департамент международного развития (DFID) заявил, что для совершенствования управления водными ресурсами правительства должны «*устанавливать водную политику и законы*».¹⁴ В параграфе 26 принятого в Йоханнесбурге Плана Осуществления Решений излагается всесторонний перечень действий, которые нужно будет предпринять в правовой сфере для достижения ИУВР, и которые послужат основой для усовершенствованного руководства.¹⁵

Как и в приведенном выше международном контексте, в качестве первого шага национальные правительства должны создать правовую основу, способную развиваться, которая распределяет среди конкурирующих пользователей права на пользование, обеспеченные правовой санкцией, и обеспечивает охрану имеющих к этому отношение экосистем. Правовая основа должна также содержать процедурные правила управления правами на получение воды, включая распределение разрешений, регистрацию документов, дающих право на пользование, а также права и обязанности пользователей. Процессы разрешения споров при разногласиях между пользователями и обращениях о спорных случаях водопользования следует детализировать, а право на обращение к правосудию должно быть заложено в законе. В тех случаях, когда государство совместно использует трансграничный водный ресурс, постановления и условия соответствующих соглашений по водотоку должны быть полностью включены в состав, и находиться под защитой, национальных режимов, регулирующих водораспределение и обеспечение водных прав. При этом подчеркивается тот факт, что международные обязательства могут быть выполнены только посредством действий на национальном уровне.

Используя режим управления, основанный на речном бассейне, а не на политических границах, государства имеют возможность расширить участие заинтересованных сторон и полностью внедрить принципы ИУВР. Управленческие группы, состоящие из выборных местных представителей,

¹⁴ Департамент Международного Развития, *Принимаясь за разрешение водного кризиса*, март 2001 г., 34.

¹⁵ См. План Осуществления Решений (Йоханнесбург), *supra*, примечание 1, 21.

позволяют осуществлять управление водными ресурсами на самом низком приемлемом уровне.¹⁶

Правовая основа обеспечит также базу для эффективной институциональной основы, отображая с самого начала полномочия и обязанности, что способствует ясной подотчетности и облегчает правовое принуждение. Законодательная деятельность на этой стадии также требует, чтобы организации ответственные за работу систем управления водой действовали интегрированным образом, позволяющим объединять ресурсы и избегать совпадения друг с другом сфер ответственности или их расплывчатости. Обеспеченные правовой санкцией стандарты, что касается стандартов, применяемых в институциональной сфере и оценке качества воды, могут быть закреплены в основах регулирования наряду с требованиями относительно мониторинга. Должны быть установлены стандарты доступности к информации об окружающей среде, соответствующие, по крайней мере, тем, которые заложены в Орхусской Конвенции,¹⁷ с прозрачными процедурами проверки их соблюдения всеми организациями и пользователями. Все вышеназванное может оказаться нереалистичным в условиях развивающихся стран, но установление и распределение прав и обязанностей должно рассматриваться как первый шаг по пути усовершенствования руководства на национальном уровне, как это произошло с всемирным движением за права человека,

Транснациональное водное право:

Транснациональный правовой контекст неразрывно связан с национальным контекстом, хотя требования носят более специфический характер. Поскольку роль многонациональных водных компаний, вероятно, будет возрастать с тем, чтобы решить Задачи Развития Тысячелетия, появляются уникальные и довольно специализированные проблемные вопросы. Одной из особых проблем, которую группа Камдессю связывала с плохим руководством, была названа *«недостаточная общая правовая основа»*.¹⁸ Хотя необходимо обеспечить действие национальных правовых основ, которые названы выше в обобщенном виде, достаточно благоприятной должна быть и инвестиционная среда для частного капитала. Полномочия и обязанности корпоративных и государственных юридических лиц должны быть четкими, а права, вытекающие из контракта, определенными и обеспеченными правовой санкцией. Банковскому режиму нужно быть прозрачным. В отношении служащих как государственных, так и частных банков должны со всей строгостью применяться меры по борьбе с коррупцией усилиями независимых регулирующих органов с целью дальнейшего обеспечения прозрачности и подотчетности – *«регламентирование является необходимой частью удержания водных организаций на расстоянии вытянутой руки от правительств и обеспечения подотчетности их действий перед общественностью»*.¹⁹ Поставщики услуг должны не-

¹⁶ См. Боннские Рекомендации о действиях, *supra*, примечание 7, №.11.

¹⁷ Конвенция о доступе к информации, Участие общественности в принятии решения и доступ к правосудию по вопросам окружающей среды, подписанная в Орхусе 25 июня 1998 г., UN-ECE-CEP-43 (1998) (вступила в силу 30 октября 2001 г.).

¹⁸ См. Финансирование Воды для Всех, *supra*, примечания 8, 9.

¹⁹ Там же, 10.

сти ответственность перед своими клиентами, и механизмы ценообразования должны быть с самого начала прозрачными. Четко определенная потребность в расширенном и эффективном участии частного сектора, необходимость в партнерстве нового типа с государственным сектором (которому следует оставаться «владельцем» и попечителем водных ресурсов) требуют создания новаторской правовой основы, которая содействует успешному приведению в действие этих специальных мероприятий. Они представляют собой суть «хорошего руководства» во всемирном водном секторе.

Заключение:

“Водное право = вода для всех”

Если признается, что *“в мире имеется достаточно воды для каждого, но только, если мы внесем изменения в методы управления ею”*,²⁰ то роль права является центральной. Не имея в своем распоряжении должным образом устойчивой и способной к реагированию правовой основы, эффективное руководство останется всего лишь идеалом, а не отражением реальности. Правовая реформа позволяет четко изложить права, полномочия и обязанности организаций и отдельных лиц, наряду с нормативами, процедурными механизмами и штрафными санкциями, на основании можно обеспечить исполнение. Подотчетность, участие и прозрачность только тогда становятся эффективными, когда они закреплены в законах, разработанных должным образом, в многонациональных соглашениях или международных договорах, и когда они сочетаются с соответствующими полномочиями на мониторинг, соблюдением договоренностей, доступом к правосудию, а также быстро реагирующим и действенным правоприменением. Подход к руководству водой с точки зрения международного, национального и транснационального водного права вносит ясность в сам процесс и наилучшим образом обеспечивает эффективную реализацию намеченного курса действий посредством целевой правовой реформы.

Понимание того, каким образом правовые вопросы служат опорой для руководства, имеет существенное значение, если стоит цель достижения эффективного управления водным ресурсом и решения Задач Тысячелетия по Развитию. Водное право должно служить составной частью решения проблемы – непризнание этого, безусловно, подорвет самые лучшие намерения. Позовите в свою команду юриста – специалиста по водному праву.

²⁰ См. Боннские рекомендации, *supra*, примечания 7, 2.

В Университете Данди будет проведена международная конференция на тему “Хорошее руководство водой для людей и природы: Какова роль права, институтов и финансов?” 29 августа – 1 сентября 2004 г. – за дополнительной информацией обращайтесь:

Faye Anderson
AWRA
Email: info@awra.org
Web site: www.awra.org

Патриция К. Воутерс
Университет Данди – НИИМВП (IWLRI)
Email: p.k.wouters@dundee.ac.uk
Web site: www.dundee.ac.uk/law/iwlri

