

WTP414

ECE/MP.WAT/3



UNITED NATIONS
ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE
ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ



WORLD BANK
ВСЕМИРНЫЙ БАНК

Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes
Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

Серия публикаций по водным проблемам
Специальное издание

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВОДОТОКИ

Water Series
Special edition

INTERNATIONAL WATERCOURSES

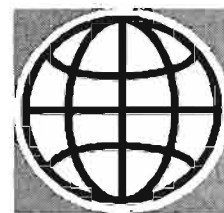


UNITED NATIONS
ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE
ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ



UNITED NATIONS
ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ



WORLD BANK
Washington, D.C.
ВСЕМИРНЫЙ БАНК
Вашингтон

Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes
Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

Серия публикаций по водным проблемам
Специальное издание

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВОДОТОКИ

Расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов

Water Series
Special Edition

INTERNATIONAL WATERCOURSES

Enhancing Cooperation and Managing Conflict

Научные Редакторы:

Салман М. А. Салман
Лоранс Буассон де Шазурн

Специальная помощь в редактировании
русского издания:

Отдел по охране окружающей
среды и населенным пунктам
Европейская экономическая комиссия

Editors:

Salman M. A. Salman
Laurence Boisson de Chazournes

Special Editorial Assistance
to the Russian Edition by:
Environment and Human Settlements Division
Economic Commission for Europe



UNITED NATIONS
New York and Geneva, 2000
ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
Нью-Йорк и Женева, 2000 г.

NOTE

The designations employed and the presentations of the material in this publication are those of the authors and do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании представляют собой мнение авторов и не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

ECE/MP.WAT/3

This work was originally published by the World Bank in English as *International Watercourses: Enhancing Cooperation and Managing Conflict* in 1998. This Russian language translation is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Настоящая работа была первоначально издана Всемирным банком на английском языке как *International Watercourses: Enhancing Cooperation and Managing Conflict* в 1998 году. Настоящий русский перевод не является официальным переводом Всемирного банка. Всемирный банк не гарантирует точность перевода и не несет никакой ответственности за последствия ее перевода и использование публикации.

**International Watercourses:
Enhancing Cooperation and Managing Conflict**

Copyright © 1998 by
The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВОДОТОКИ
Расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов**

Copyright © 1999 by
The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ – <i>Ибрагим Ф.И. Шихата</i>	v
ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ – <i>Ив Бертелло</i>	vi
РЕЗЮМЕ	viii
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	x
ЧАСТЬ I: НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДОТОКОВ	1
ГЛАВА 1: Регулирование видов использования международных водотоков	3
<i>Люсгус Кафлин</i>	
ГЛАВА 2: Конвенция Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков: перспективы и недостатки	15
<i>Стивен МакКаффри</i>	
ЧАСТЬ II: ПОЛИТИКА ВСЕМИРНОГО БАНКА В ОТНОШЕНИИ ПРОЕКТОВ, КАСАЮЩИХСЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДНЫХ ПУТЕЙ	25
ГЛАВА 3: История и условия развития политики Банка в отношении проектов, касающихся международных водных путей	27
<i>Радж Кришна</i>	
ЧАСТЬ III: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВОДОТОКИ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА	39
ГЛАВА 4: Стратегии ЕЭК ООН в области охраны окружающей среды в отношении международных водотоков: конвенции Хельсинки и Эспо	41
<i>Бранко Боснякович</i>	
ГЛАВА 5: Элементы юридической стратегии управления международными водотоками: бассейн Аральского моря	55
<i>Лоранс Буассон де Шазурн</i>	
ГЛАВА 6: Управление международными водами в Африке: процесс и прогресс	65
<i>Рафик Хирджи и Дэвид Грей</i>	
ЧАСТЬ IV: УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТОВ, КАСАЮЩИХСЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДОТОКОВ	85
ГЛАВА 7: Водотоки, окружающая среда и Международный Суд: дело "Габчиково–Надьмарош"	87
<i>Филипп Сэндз</i>	
ГЛАВА 8: Совместное использование водных ресурсов Ганга Индией и Бангладеш: анализ Договора 1996 года	107
<i>Салман М.А. Салман</i>	

ГЛАВА 9: Роль Всемирного банка в укреплении сотрудничества и разрешении конфликтов в отношении международных водотоков: пример бассейна реки Инд	129
<i>Д.Т. Кит Питман</i>	
ГЛАВА 10: ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	139
Международные водотоки: расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов	139
<i>Салман М.А. Салман и Лоуренс Буассон Шазурн</i>	
ПРИЛОЖЕНИЯ	143
Приложение 1: Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков.....	145
Приложение 2А: Оперативная политика (ОП 7.50): Проекты по международным водотокам	161
Приложение 2В: Банковские процедуры (БП 7.50): Проекты по международным водотокам	165
Приложение 2С: Добросовестная практика (ГП 7.50): Проекты по международным водотокам	169
Приложение 3: Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер.....	171
Приложение 4: Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года, принятый в Лондоне 17 июня 1999 года	189

ПРЕДИСЛОВИЕ

Более 245 речных бассейнов находятся в совместном пользовании двух или нескольких государств. Около 40 процентов мирового населения и 50 процентов земли в той или иной степени зависят от выгоды, которая получается от водных ресурсов, имеющих в этих бассейнах. В большинстве случаев соответствующие прибрежные государства используют эти международные водотоки в мирной обстановке, несмотря на отсутствие универсального соглашения, регулирующего несудоходные виды использования этих ресурсов (Конвенция Организации Объединенных Наций по этому вопросу была наконец открыта для подписания 21 мая 1997 года, но пока еще не вступила в силу). Однако недостаточное сотрудничество и подчас прямые споры между некоторыми прибрежными государствами препятствуют оптимальному использованию многих международных водотоков в ущерб интересам всех государств бассейна. Пора заменить различные старые подходы, представляющие противоречивые интересы прибрежных государств, находящиеся вверх и вниз по течению, подходом, делающим эмфазу на совместном и всестороннем использовании водных ресурсов, которое идет на пользу всем прибрежным государствам, обеспечивая при этом наиболее эффективные и экологически приемлемые виды использования речных бассейнов.

Воображаемая дихотомия принципов справедливого участия в использовании водных ресурсов и необходимости избежать причинения существенного ущерба любому прибрежному государству не должны стоять на пути такого совместного управления в целях оптимального и долгосрочного использования международных водотоков. В конечном счете справедливое распределение должно учитывать существующие виды использования и необходимость сохранения средств к существованию населения, которое зависит от этих видов использования. Совместное и всестороннее управление является также более благоприятным для привлечения международных финансовых средств и современной технологии в страны бассейна в целом и улучшения перспектив мира и развития в государствах бассейна.

Всемирный банк, используя как свои технические возможности, так и финансовые ресурсы, сыграл важную роль в достижении соглашения о совместном использовании трех международных водотоков: Инда, Меконга и Аральского моря. Он также финансировал большое число проектов, связанных с международными водотоками. В 1985 году, после оживленной и продолжительной дискуссии в Совете исполнительных директоров, Банк принял подробные правила и процедуры финансирования такого вида проектов, которые в настоящее время отражены в его ОП 7.50 и ВП 7.50. Подход Банка к решению этой проблемы, несомненно, повлиял на прогрессивное развитие международного права. Это особо отчетливо можно увидеть в положениях Конвенции Организации Объединенных Наций от 1997 года, касающихся требования о том, чтобы каждое прибрежное государство уведомляло другие прибрежные государства, прежде чем приступить к осуществлению новых проектов, затрагивающих водотоки, а также необходимости соблюдения принципа "справедливого и разумного использования" и "обязательства не наносить значительный ущерб".

Публикация материалов работы семинара, организованного в ноябре 1997 года Правовым департаментом Всемирного банка по этому вопросу, предусматривает более широкое распространение полезной информации, которой обменялись участники этого семинара. Есть основание надеяться, что это будет способствовать осознанию ценности принципа совместного и всестороннего управления и возможного использования технических средств и ресурсов Банка для практического применения этого подхода в интересах всех прибрежных государств.

Ибрагим Ф. И. ШИХАТА

Старший вице-президент и юрисконсульт
Всемирный банк

ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ

Когда водотоки использовались в целях судоходства и рыболовства и когда экология практически не входила в число национальных и международных проблем, такая концепция как предотвращение, ограничение и сокращение трансграничного воздействия, пробивала себе дорогу с большим трудом. Это положение резко изменилось в XX веке, когда в результате аномалий, нарушивших природную водообеспеченность целого ряда регионов, необходимость регламентации использования международных вод приобрела императивный характер. В последние полвека наблюдается обострение существовавшей еще с давних времен политической напряженности из-за трансграничных проблем с водными ресурсами, в частности из-за нехватки воды в засушливых и полузасушливых регионах. Такие проблемы, как сокращение водного потока и загрязнение водной среды в результате сброса сточных вод, нередко становятся причиной споров между странами, расположенными в верхнем и нижнем течении реки.

Масштабы трансграничных водотоков и международных озер уже сами по себе свидетельствуют о степени их экономической и экологической значимости, поскольку на долю речных бассейнов более чем 300 основных трансграничных рек приходится 50% общей площади суши земного шара. В водосборном бассейне самой крупной трансграничной реки – Амазонки – площадью 5,87 млн. км² расположено семь стран, а в водосборном бассейне крупнейшей европейской трансграничной реки – Дуная – 17 стран. Многочисленные небольшие и средние по величине водотоки пересекают и нередко образуют границы между двумя или более государствами.

По мере систематизации научных знаний об экологических функциях воды наглядно вырисовывается тесная взаимосвязь всех вод. Совершенно ясно, что использование водных ресурсов в пределах национальной территории уже нельзя рассматривать обособленно от его воздействия на воды на территории соседних государств. В результате изучения широкого круга связанных с водой стихийных бедствий удалось глубже понять функционирование глобальной водной системы и оценить ее важность. В то же время возникшие в ряде случаев споры из-за водных ресурсов подняли этот вопрос до уровня международной политики. Необходимость остановить и предотвратить вызываемое деятельностью человека ухудшение состояния природных водотоков в результате, например, лесосплава и осушения устьев рек и сильно увлажненных земель стала совершенно очевидной. Это обусловило необходимость разработки международных правовых документов по вопросам, касающимся предотвращения связанных с водой конфликтов и устойчивого использования пресных вод.

Весьма примечательно, что на протяжении многих лет ЕЭК ООН осуществляет сотрудничество по водным проблемам, в частности по проблеме трансграничных вод. Разработанные ею рекомендации, руководящие принципы и своды практических норм позволили внести существенный вклад в создание новой структуры сотрудничества в регионе в целях предотвращения конфликтов и обеспечения разумного и справедливого использования трансграничных вод. Воодушевленные итогами совещания СБСЕ по защите окружающей среды, состоявшегося в 1989 году в Софии (Болгария), страны – члены ЕЭК подготовили ряд юридически обязательных соглашений по охране вод, обеспечению применения оценки экологического воздействия и предотвращению негативного воздействия промышленных аварий на окружающую среду. Сейчас эта традиция четко закреплена в рамках процесса "Окружающая среда для Европы", который позволил недавно принять и подписать Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Одна из конвенций, посвященных водным проблемам, т.е. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, вступила в силу 6 октября 1996 года. С учетом опыта, накопленного в ходе осуществления региональных соглашений по управлению водохозяйственной деятельностью, оценке воздействия на окружающую среду и промышленным авариям, в Конвенции по водам ЕЭК ООН предусматривается, что ее Стороны обязаны принимать всеобъемлющие меры по предотвращению, ограничению и сокращению

загрязнения вод из точечных и диффузных источников. В Конвенции признается принцип принятия мер предосторожности, принцип "загрязнитель платит" и принцип устойчивого использования водных ресурсов и объектов в качестве руководящих принципов охраны и сохранения водных ресурсов, а также почвы, флоры, фауны, воздушной среды, климата, ландшафта и культурного наследия. В Конвенции рассматривается широкий круг вопросов, в частности таких, как мониторинг, исследования и разработки, взаимная помощь, обмен информацией и ее защита, а также ее предоставление общественности.

Конвенция обеспечивает включение стран ЕЭК в общеевропейское правовое и экономическое пространство и, таким образом, представляет собой важный элемент общеправовой системы и основы для разработки соответствующего кодекса поведения стран. Она также обеспечивает странам других регионов надлежащую основу для применения принципов, установленных для совместного использования трансграничных вод, а также для несудоходных видов использования трансграничных водотоков, что позволило бы в дальнейшем разработать международную рамочную конвенцию. Кроме того, эта Конвенция является прекрасным примером детализации приоритетов, установленных в Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, на региональном и субрегиональном уровнях.

В качестве очередного шага вперед ЕЭК ООН признала опасность и последствия связанных с водой заболеваний, возникающих в результате нехватки чистой питьевой воды и воды, используемой для рекреационных целей, в пределах всей Европы. Для решения этой проблемы ЕЭК ООН совместно со Всемирной организацией здравоохранения (Европейским региональным бюро) подготовила обязательный в юридическом отношении международный документ, который предусматривает предотвращение, ограничение и сокращение степени распространения заболеваний, связанных с водой. Этот документ – Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции ЕЭК по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер – будет способствовать устойчивому использованию воды и, как следствие, повышению качества водных экосистем, охране здоровья человека и обеспечению его безопасности.

17 июня 1999 года 35 европейских стран подписали Протокол по проблемам воды и здоровья и тем самым взяли на себя обязательство охранять здоровье своего населения, обеспечивать сохранность водных экосистем, благоприятных для здоровья человека, и осуществлять сотрудничество в области обеспечения устойчивого развития и гармонизации в Европейском регионе.

Организация Объединенных Наций, действуя через ЕЭК и другие учреждения ООН, вновь заявляет о своей готовности поделиться накопленным ею опытом с другими государствами во всем мире и оказать помощь тем, кто в ней нуждается. Настоящая совместная публикация, подготовленная ЕЭК ООН и Всемирным банком, является важным вкладом в наши общие усилия по повышению уровня информированности о социальной, экономической и экологической значимости и ценности вод. Он также представляет собой вклад в наши совместные усилия по обеспечению сохранности и оздоровления водных экосистем в следующем тысячелетии.

Ив БЕРТЕЛО

Исполнительный секретарь
Европейской экономической комиссии
Организации Объединенных Наций

РЕЗЮМЕ

Целый ряд событий произошел в последние годы в том, что касается режима международных водотоков на двустороннем, региональном и международном уровнях. На двустороннем уровне Индия подписала договор с Бангладеш о совместном использовании водных ресурсов реки Ганг, а также с Непалом об интегрированном освоении реки Махакали. На региональном уровне, в Европе, в силу вступила Хельсинкская конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. На африканском континенте ряд стран – членов Сообщества по вопросам развития стран юга Африки подписали Протокол о системах совместного использования водотоков и уже начался процесс ратификации этого протокола. На международном уровне в мае 1997 года была принята Конвенция Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Эти события подтолкнули к идее провести семинар и взглянуть на проблему международных водотоков как на концепцию и с теоретической, и с практической точек зрения. Структура данного доклада отражает организацию и схему проведения семинара, который состоялся 3–4 ноября 1997 года.

В первой части Доклада рассматривается нормативная база международных водотоков. В главе 1 излагается исторический и концептуальный контекст регулирования и использования международных водотоков. В главе 2 представляется Конвенция Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков, дается краткий обзор ее положений и обсуждаются ее перспективы и недостатки. В обеих главах обсуждаются спорные моменты этой Конвенции и разъясняется, как такие спорные моменты и разногласия были устранены.

Во второй части Доклада рассматривается проводимая Банком политика в отношении проектов, связанных с международными водотоками. В главе 3 кратко излагаются история и эволюция такой политики, анализируются ее основные концепции и подробно рассматривается взаимозависимость эволюции политики и развития международного права в этой области.

Третья часть Доклада касается международных водотоков и окружающей среды. Глава 4 освещает стратегии, принятые в последнее время для защиты окружающей среды международных водотоков в Европе, особенно в связи с проблемами, порожденными распадом Советского Союза и последующим расширением членского состава Европейской экономической комиссии. В главе дается обзор и анализируются недавно принятые конвенции: Хельсинкская конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и Конвенция Эспо об оценке воздействия на окружающую среду выделяются проблемы и перспективы этих конвенций. В главе 5 показаны экологические проблемы Аральского моря, процесс их обострения и обсуждаются опасности, которыми чреватые такие проблемы. В этой же главе обсуждается Программа бассейна Аральского моря и ее задачи, а также организационные, правовые и финансовые предпосылки осуществления этой Программы. В главе 6 рассматриваются проблемы, с которыми сталкивается процесс управления международными водными ресурсами в Африке, при этом особое внимание уделяется бассейну Вольты, озеру Виктория и международным рекам, протекающим по территориям стран – членов САДК. В ней описываются стрессовые ситуации (нехватка водных ресурсов, засуха, разрушение водосборных систем и водных экосистем), которые возникли в результате нескоординированного использования водных ресурсов, несбалансированности объемов в каждом отдельном случае и предлагаются выводы, которые могут быть сделаны на основе этих трех тематических исследований.

В четвертой части Доклада рассматривается проблема урегулирования конфликтов, возникающих в связи с международными водотоками. В главе 7 описывается спор Габчиково–Надьмарош между Венгрией и Словакией относительно целесообразности строительства двух плотин на реке Дунай и решение по этому вопросу Международного суда. В главе показано, в какой степени Суд продвинулся в развитии права, касающегося международных водотоков, а также необходимость защиты окружающей среды. В главе 8 показаны истоки спора между Индией и

Бангладеш по поводу реки Ганг, попытки в прошлом решения этого спора и причины краха таких попыток. В ней дается обзор и анализируются положения недавно заключенного договора и обсуждается процесс осуществления положений договора в первый год его действия и последствия для будущего. В главе 9 показаны истоки спора между Индией и Пакистаном по поводу бассейна реки Инд и описывается роль Всемирного банка в урегулировании этого спора и в заключении договора об Инде. В заключении главы приводится анализ причин, в силу которых Банк добился успеха в решении проблемы бассейна Инда.

В заключение подчеркивается важность международных правовых норм, отраженных в Конвенции Организации Объединенных Наций и в различных региональных и двусторонних документах, для расширения сотрудничества и урегулирования конфликтов в связи с международными водотоками. Высказывается убеждение в том, что действие этих документов свидетельствует о тенденции к разработке более всеобъемлющих стратегий управления и защиты международных водотоков.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Ряд людей способствовали успешному проведению семинара по международным водотокам и подготовке данного доклада. Будет нелегко упомянуть их всех. Однако мы хотели бы выразить нашу искреннюю благодарность и признательность специально приглашенным выступающим: профессорам Люсиусу Кафлишу, Стивену Маккаффри и Филиппу Сэндву и господам Раджу Кришне, Бранко Босняковичу и госпоже Морин О'Нейли за их прекрасные выступления и за их вклад в подготовку данного доклада. Мы благодарим особо г-на Ибрагима Шихату за его вступительные замечания, которые стали стартовой площадкой для семинара. Мы хотели бы также поблагодарить наших коллег из региона и центров господ Джона Бриско, Рафика Хирджи, Петера Витфорда, Кет Питмэн, Дэвида Грея, Дугласа Олсона и Ахтара Елахи, а также из правового департамента господ Аберра Зерабрука, Шарля Ди Лева, Кишора Апрети, Сиди Бубакара и Элизабет Аду, Карен Хьюдс, Николет ДеВит и Дилек Барлас, которые перепланировали свои командировки и другие рабочие задания с тем, чтобы присутствовать и выступить на семинаре, а также за их вклад в подготовку данного доклада.

Мы также признательны координаторам четырех сессий семинара господам Андресу Риго, Паати Офосу-Ама, Дэвиду Фристоуну и Яну Ньюпорту за профессиональное проведение этих заседаний и за их умелое руководство работой. Мы также хотели бы поблагодарить г-жу Андреа Ольсен из Центра подготовки руководящих кадров, наших помощников г-жу Валери Петерс и Элизабет Зукка за их помощь в материально-техническом обеспечении работы семинара и г-жу Лилиан Мэнинг и г-жу Маргарет де Коста за помощь в подготовке печатных документов. Мы также благодарим г-жу Валери Петерс и г-на Жан-Филиппа Бриссона за их помощь на окончательной стадии подготовки этого доклада.

И наконец, мы хотели бы поблагодарить участников за то, что они посвятили целых два дня работе семинара, за их участие в оживленной дискуссии и за их положительные отклики о форме и содержании проведенного семинара.

ЧАСТЬ I

НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДОТОКОВ

ГЛАВА 1

Регулирование видов использования международных водотоков

Люсиус Кафлиш*

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы освоения, распределения и использования водных ресурсов превратились в крупную экономическую, социальную, и даже политическую проблему. Разногласия между израильтянами и палестинцами, а также между Турцией, Сирией и Ираком свидетельствуют об этом, так же как и решение Международного суда по делу Габчикова–Надьмарош и недавнее принятие Генеральной Ассамблеей Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

В данной главе внимание сосредоточено на появлении этого нового многостороннего документа и высвечиваются некоторые связанные с этим проблемы. Однако прежде чем рассматривать эти вопросы, необходимо вспомнить о том, что трансграничные воды могут выполнять отнюдь не одну функцию.

Во-первых, международные водотоки могут использоваться для обозначения международных границ. Хотя верно, что такие воды образуют единое целое и, теоретически должны рассматриваться как таковые, в равной степени верно и то, что они представляют собой естественное средство для разделения различных общин людей и их территорий.

Во-вторых, те международные водотоки, которые являются судоходными, можно использовать в качестве международных транспортных путей. Как таковые они могут иметь большое экономическое значение для прибрежных государств и, возможно, для других стран. Они будут особенно важны для тех прибрежных государств, которые не имеют выхода к морю. Поэтому полезно выделить особо правила судоходства по международным водотокам.

В-третьих, и это уже было подчеркнуто, такие водные пути могут использоваться не для судоходства, а для таких целей, как рыболовство, ирригация, выработка гидроэлектрической энергии.

Тот факт, что большинство международных водотоков могут обеспечить несколько видов использования, причем подобная ситуация может случиться и в отношении морской среды, вызывает два вопроса. Во-первых, речь идет о приоритетности различных видов использования: имеется ли какой-либо вид деятельности, например судоходство, если водный путь является судоходным, который должен пользоваться неотъемлемым приоритетом по сравнению с другими видами использования, таким, например, как выработка электрической энергии? Второй связанный с этим вопрос состоит в том, имеют ли некоторые пользователи приоритет по сравнению с другими пользователями. Можно ли, например, сказать, что Египет, процветание которого с незапамятных времен зависело от Нила, пользуется признанными правами в отношении большей части водных ресурсов Нила по той причине, что исторически он был первым пользователем, и поскольку он экономически зависит от использования этих вод?

Другой проблемой, которая все чаще возникает при использовании международных водотоков, особенно при их разнообразном использовании, являются те нагрузки, которые создаются для окружающей среды таких водотоков и их экосистем. Если находящееся выше по течению

* Профессор международного права в аспирантуре Института международных исследований, Женева, Швейцария; юридический советник в Федеральном департаменте иностранных дел, Берн. Мнения, высказанные в настоящем материале, необязательно совпадают с мнением Департамента.

прибрежное государство использует, например, водоток для целей орошения, то его поток будет сокращен и неравномерен, а вода, вернувшаяся в водоток после орошения, может быть повышенной солености и тем самым наносить ущерб прибрежным государствам или государству, находящимся ниже по течению.

Прежде чем рассмотреть основной вопрос данного доклада – несудоходные виды использования международных водотоков – было бы полезно бросить краткий взгляд на две другие возможные функции: их использование в качестве международных границ и судоходную деятельность.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВОДОТОКИ В КАЧЕСТВЕ ГРАНИЦ

Как указывалось ранее, поверхностные воды – реки и озера – могут разделять различные общины людей и их территории. Это можно достигнуть следующим путем: 1) следуя берегу у какого-либо международного водотока; 2) проведя линию через воды; и 3) используя водный поток как точку отсчета для проведения сухопутной границы.

Исторически самая старая категория границ образуется береговыми границами, разделяющих два прилегающих, т.е. противоположных или прилежащих государств, и может принимать две формы. Либо каждое государство проводит свою собственную границу на своем собственном берегу, и в этом случае сам водоток образует либо "ничейную землю", либо condominium (совместное владение) соответствующих государств; или же эти государства соглашаются провести международную границу по берегу одного или другого прибрежного государства, таким образом передавая все воды под контроль какого-либо одного государства. Первое решение более не используется в государственной практике, в то время как второе, хотя оно, по всей очевидности, является ущербным для государства, по берегу которого проходит граница, еще можно встретить в некоторых договорах. Таковым, например, является пример границы между Францией и Швейцарией в районе Юры, проходящей по швейцарской стороне реки Ду или части озера Малави, где граница между Малави и Танзанией проходит по танзанийскому берегу.

Вторым видом является ситуация, когда прибрежные государства, находящиеся вверх или вниз по течению, совместно используют водоток, не разделяющий, а пересекающий их территории. В этом случае можно говорить о последовательном водотоке. Обычно в таком случае граница состоит из прямой линии, соединяющей конечные пункты соответствующих сухопутных границ.

Третьим возможным вариантом является ситуация, когда обычные сухопутные границы проводятся со ссылкой на какой-либо водоток. Старое соглашение между Францией и Великобританией относительно их соответствующих владений на западном берегу Африки предусматривает, что граница проходит параллельно реке Гамбии на расстоянии от нее в 10 километров.

Разумеется, более важным вопросом является проведение водных границ между прилегающими прибрежными государствами. Если только, например, эти государства не решат провести произвольную пограничную линию с использованием выборочных точек отсчета или координат, могут использоваться два базовых метода:

- тальвег (немецкое слово, означающее тропинку, проходящую по дну долину). Практика государств свидетельствует о том, что этой концепции были приданы три значения: i) последовательность самых глубоких отметок речного дна; ii) основной форватер, используемый штурманами, плывущими вниз по течению; и iii) медиана этого основного форватера;
- медиана, т. е. линия, каждая точка которой является равно удаленной от ближайшей точки на каждом берегу, или упрощенная медиана, образованная путем соединения равно удаленных точек водотока прямыми линиями.

Каждый метод имеет плюсы и свои минусы. В своем современном и наиболее применяемом виде медиана основного судоходного фарватера, проходящего вниз по течению, тальвег, дает преимущество в связи с тем, что является относительно легким для определения, а также предлагает обоим прибрежным государствам доступ к судоходным частям водотока. Его недостаток заключается в том, что разделительная линия может проходить близко к берегу одного из прибрежных государств и тем самым ставить в менее выгодное положение другое прибрежное государство.

Любопытно, но основным недостатком медианы является неопределенность в отношении точек на каждом берегу, на основании которых проводится эта линия: от самой высокой или самой низкой водной отметки или где-то между ними? От основных берегов водотока или, если имеются острова, с учетом берегов островных образований? Другим недостатком решения, построенного на основе медианы, является то, что, если водоток является судоходным и весь тальвег расположен на одной стороне границы, проведенной по медиане, прибрежное государство на другой стороне будет не иметь доступа к судоходным отрезкам водотока (если только, разумеется, такой доступ не предусмотрен конкретно в договоре). Главным преимуществом такого решения является тот факт, что он, как представляется, обеспечивает справедливое распределение вод и несудоходных видов их использования, хотя даже это не всегда правильно, поскольку во многом это зависит от конфигурации дна водотока.

Может возникнуть вопрос о том, как фиксируется граница в отсутствие соглашения между соответствующими прибрежными государствами. Это является, главным образом, теоретическим вопросом. Граница на водотоках почти всегда фиксируется по договору, поэтому реальная проблема состоит в толковании положений договора. Обилие договорных норм в этой области фактически сдерживают рост числа норм обычного права. Но тем не менее утверждают, что имеется по крайней мере одна такая норма, согласно которой граница на судоходной реке образуется с помощью тальвега, в то время как граница на несудоходном водотоке проводится по медиане.

Однако существование такой нормы не может быть доказано. Поэтому можно сделать вывод о том, что водотоки, как и в целом в случае сухопутной территории, должны делиться по договору; что в отсутствие договорных положений нет готовых обычных норм и что единственным элементом, который можно использовать в отсутствие договорной базы будет эффективное осуществление своего суверенитета тем или иным прибрежным государством в отношении спорных вод. Проблема в связи с этим последним элементом состоит в том, что весьма трудно территориально определить, кому принадлежит фактический контроль за поверхностью воды, если учесть природу этой поверхности. Это подводит к общему выводу о том, что прибрежным государствам водотока важно установить свою водную границу по договору.

Это тем более верно, если учесть те осложнения, которые могут возникнуть в связи с наличием или исчезновением островов, изменениями в конфигурации водотока, объединением отдельных островов или тем фактом, что в пределах водотока, в его верхней или нижней части проводятся работы.

Договоры о границах, заключенные прибрежными государствами, также определяют во многих случаях режим судоходства и распределение несудоходных видов использования.

СУДОХОДСТВО

Введение

Часто недооценивается тот факт, что в конце концов судоходство является экономической деятельностью. Вопреки преобладающему в настоящее время мнению, во многих случаях эта деятельность является столь же важной, что и несудоходные виды использования водных ресурсов, такие, как рыболовство, ирригация и выработка электроэнергии. Соответственно, судоходство по международным водотокам может также представлять интерес для таких международных

финансовых учреждений, как Всемирный банк. Особый интерес представляют случаи, когда судоходство конкурирует с несудоходными видами деятельности и когда между различными видами использования и/или пользователями должен быть найден своего рода *modus vivendi*.

Передвижение товаров, пассажиров и судов по водотокам рассматривалось как исключительно важное на протяжении всего XIX века и части XX века не только для целей торговли, но и с стратегической точки зрения. Свидетельством этого является проникновение колониальных стран на африканский континент по реке Конго, что стало возможным благодаря свободе судоходства, учрежденной в 1885 году на Берлинском конгрессе.

Общий режим судоходства

Вопрос о свободном судоходстве впервые приобрел свое важное значение в Европе после Французской революции и наполеоновских войн. Заключительный акт Венского конгресса от 9 июня 1815 года, в котором было закреплено окончание этих войн, содержал ряд положений, открывающих международные реки договаривающихся сторон торговому судоходству судов под их флагами. Правовую основу свободы судоходства под флагами прибрежных государств можно найти в идее о том, что соответствующие водотоки представляют общий интерес для этих государств и поэтому порождают общие юридические права.

Первоначально свобода судоходства предусматривалась лишь для судов, плавающих под флагами прибрежных государств. Однако во второй половине XIX века она постепенно была распространена на торговые суда как прибрежных, так и неприбрежных государств. Она также была распространена на страны Азии и Африки, но не на американские государства. Высшая точка этой тенденции либерализации была достигнута в момент подписания Версальского мирного договора от 28 июня 1919 года и Барселонского статута о режиме международных судоходных водных путей от 20 апреля 1921 года. Оба документа открыли судоходные реки Европы для судов всех государств, но ограничили право на ведение местной торговли (каботаж) лишь судами, плавающими под национальными флагами.

Почему возобладали эта тенденция ко все большей либерализации, несмотря на то, что она могла привести к конкуренции и к присутствию иностранных судов на национальной территории?

Важнейшим фактором, несомненно, являлось экономическое пробуждение Европы в течение XIX века и практика неограниченной экономической свободы. Эта тенденция также мотивировалась политикой колониальной экспансии и после первой мировой войны желанием контролировать извне поверженную Германию; одним из таких средств были суда. И наконец, следует учитывать желание обеспечить выживание нового государства в Центральной Европе – Польши – путем предоставления ей доступа к морю.

Авторитарные режимы зачастую представляют собой угрозу для экономического либерализма. Именно поэтому общая свобода транзита по международным водотокам Европы пошла на убыль с приходом фашизма в Германии и в других странах Европы. Такая негативная тенденция продолжилась по мере втягивания мира в эпоху холодной войны. В 1948 году Белградская конвенция практически ограничила свободную торговлю по Дунаю судами, плавающими под флагами прибрежных государств Восточной Европы. Позднее в качестве ответной меры прибрежные государства Рейна ввели подобное ограничение. Во многих странах третьего мира свобода судоходства для всех государств, являвшаяся результатом договоров, заключенных с колониальными державами, была заменена с приходом эпохи деколонизации соглашениями или законодательством, предусматривающим такую свободу лишь для судов прибрежных государств. Представляется, что такую позицию занимает и современное международное право. Соответственно можно считать существующей норму обычного права, которая предоставляет свободу судоходства по международным рекам, но не озерам, частным судам, плавающим под флагом одного из прибрежных государств. Это подтверждается статьей XIII Хельсинкских правил 1966 год – документом, ставшим результатом усилий по кодификации, осуществленных Ассоциацией международного права. Эта

ассоциация является частным научным органом, которая, однако, пользуется высокой репутацией в этой конкретной области. Согласно статье XIV Хельсинкских правил, свобода судоходства распространяется на перевозки, осуществляемые в коммерческих и иных целях, но не на государственные суда (статья XIX) или местную торговлю (статья XVI). Она также охватывает озера и с этой конкретной точки зрения идет дальше существующего обычного права.

На американском континенте ситуация является абсолютно иной. С самого начала американские государства не проявляли желание открывать свои водотоки даже для других прибрежных государств и сформулировали своего рода региональный обычай "специальной уступки". Каждое прибрежное государство имеет право запрещать судоходство иностранных судов любого рода на той части водотока, которая находится на его территории. Суда, плавающие под иностранным флагом, в том числе под флагом соседних прибрежных государств, могут плавать по этой части водотока лишь в том случае, если им было дано особое разрешение на это международным соглашением или национальным законодательством. Таким образом, общее правило о свободе судоходства для судов под флагом прибрежных государств не применяется к американскому континенту, где, по всей очевидности, международные водотоки не рассматриваются как образующие общность соседних государств.

НЕСУДОХОДНЫЕ ВИДЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Введение

Проект статей о несудоходном виде использования международных водотоков, подготовленный Комиссией международного права Организации Объединенных Наций (КМП), имеет долгую историю. Можно вернуться к началу 60-х годов, когда другой уважаемый орган, состоящий из ученых, – Институт международного права – принял резолюцию о несудоходных видах использования международных водотоков. В этом тексте подчеркивалась идея о том, что прибрежные государства должны использовать такие водотоки и их ресурсы в соответствии с принципами права справедливости.

За этим первым современным документом, рассматривающим вопрос, который до тех пор не привлекал к себе большого внимания, последовали Хельсинкские правила АМП, принятые в 1966 году, которые уже упоминались выше в связи с судоходством. Составленные некоторыми из признанных в то время светил в этой области Правила 1966 года фактически образуют всеобъемлющий кодекс права международных водотоков, за исключением лишь вопросов о границах и подземных водах. Позднее Хельсинкские правила были дополнены различными дополнительными документами, рассматривающими, в частности, экологические проблемы и статус подземных вод. Несмотря на то, что Хельсинкский документ содержит положения о судоходстве, основной связанный с ним интерес объясняется наличием в нем норм о несудоходных видах использования международных бассейнов. В статье IV излагается правило справедливого и разумного использования, а в статье V перечисляются некоторые из географических, гидрологических, климатических, исторических, социальных, экономических и технических факторов, которые следует учитывать при осуществлении такого использования. Эти два основных правила дополняются статьями, которые предусматривают отсутствие какой-либо категории видов использования, пользующейся неотъемлемым преимуществом по сравнению с другим видом использования (статья VI), что ни одно государство не может зарезервировать за собой возможность использования в будущем (статья VII) и что существующие виды деятельности могут считаться справедливыми и разумными, если только прибрежное государство, оспаривающее это, не докажет их несправедливость (статья VIII).

В Хельсинкских правилах не упоминается принцип, который обязывает прибрежные государства не наносить ущерб своим соседям. Однако статья V, которая перечисляет факторы, определяющие справедливую разумную долю, упоминает среди них "степень возможного удовлетворения потребностей государства бассейна без значительного ущерба для другого

государства бассейна". Другими словами, ущерб, который данный вид использования может нанести государству водотока, является фактором, но не решающим фактором для определения справедливого и разумного использования. Это происходит так, поскольку в случае полномасштабной эксплуатации водотока любой новый вид деятельности будет запрещен, т. к. он обязательно будет наносить ущерб существующим видам использования или пользователям.

Несмотря на свою разумность, Хельсинкские правила как таковые не имеют официального статуса. Кроме того, в последнее время все больше ощущается недостаток водных ресурсов в мире и особенно в развивающихся странах. Поэтому Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций постановила в 1970 году просить КМП подготовить набор проектов статей для регулирования несудоходных видов использования международных водотоков. После представления 13 докладов последовательно пятью специальными докладчиками в 1991 году Комиссия направила Ассамблее первый проект 32 статей для обсуждения в Шестом (правовом) комитете и для представления заинтересованными правительствами своих замечаний. С тех пор Комиссия международного права несколько изменила свой первый проект, главным образом относительно связи между справедливым использованием и правом о ненанесении ущерба, включенного в этот проект, и мирного урегулирования споров. Измененный текст вернулся в Шестой комитет, который с учетом вполне благоприятной реакции государств на этот новый вариант постановил отказаться от дипломатической конференции и окончательно доработать в пленарной специальной рабочей группе полного состава текст в виде многостороннего договора в рамках кодификации и прогрессивного развития международного права.

Рабочая группа провела первую встречу с 7 по 25 октября 1996 года в Нью-Йорке и вела жаркие дискуссии по поводу проекта КМП, особенно его положений, касающихся: 1) последствий новой Конвенции для существующих соглашений о водотоках; 2) возможности для государств водотока заключать в будущем соглашения, которые будут отходить от положений новой Конвенции; 3) возможности для таких государств участвовать в соглашениях, заключенных другими государствами того же водотока; 4) связи между принципом справедливого и разумного использования и правилом о том, что одно государство водотока не может наносить ущерб другому государству водотока; и 5) мирного урегулирования споров, касающихся водотоков.

В результате этих споров Рабочая группа почти потерпела провал, но ей была предоставлена еще одна возможность прийти к согласию на заседаниях в период с 24 марта по 4 апреля 1997 года. В конечном счете определенное соглашение было достигнуто даже по наиболее трудно решаемому вопросу – связи между принципом справедливого и разумного использования и правилом о ненанесении ущерба. Это соглашение, однако, не было единодушным и поэтому некоторые положения и Конвенция в целом были поставлены на голосование. И наконец, 21 мая 1997 года Конвенция была одобрена Генеральной Ассамблеей и открыта для подписания. Остальная часть этой главы будет посвящена первым четырем спорным вопросам.

Конвенция в ее связи с существующими соглашениями о водотоке

Судьба существующих соглашений о международных водотоках, которые являются весьма многочисленными, особенно в Европе и Северной Америке, стала одним из важнейших вопросов, который предстояло решить Рабочей группе. Этот вопрос не был охвачен проектами статей вероятно потому, что Комиссия международного права предполагала, что существующие соглашения сохранят свое существование без изменений, если только Стороны не примут решение отменить или изменить их с учетом положений новой Конвенции.

По мнению некоторых участников (в частности Португалии и Эфиопии), по меньшей мере некоторые положения новой Конвенции следует рассматривать не только как результат кодификации существующих обычных норм, но и как нормы международного права, т. е. как императивное право. Согласно статье 64 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, это будет означать прекращение действия всех существующих соглашений о водотоках, противоречащих таким нормам. С противоположной стороны этого спектра мнений некоторые другие страны, такие,

как Египет, Франция и Швейцария, подтверждали, что существующие соглашения о водотоках ни в коем случае не должны затрагиваться новым документом.

Можно с интересом отметить, что обе стороны в этом споре включали как прибрежные государства, находящиеся в верховьях, так и в низовьях водотока. Таким образом, это свидетельствует о том, что данная проблема не обуславливается географическими соображениями, а скорее вопросом о том, кого лучше всего устраивали существующие соглашения.

В конечном счете между этими противоположными точками зрения был найден компромисс. Статья 3 (1) новой Конвенции предусматривает, что:

...ничто в настоящей Конвенции не затрагивает права и обязательства государства водотока, вытекающие из действующих соглашений, участником которых оно является на дату присоединения к настоящей Конвенции.

Это означает, что государства, желающие сохранить в силе существующие соглашения о водотоке, успешно делают это. Однако в качестве уступки тем, кто хотел избавиться от них, статья 3 (2) добавляет, что:

независимо от положений пункта 1, участники [существующих] соглашений ... могут, при необходимости, возможность согласования таких соглашений с основными принципами настоящей Конвенции.

Вопреки внешнему виду, эта "уступка" практически лишена смысла. Формулировка, использованная в статье 3 (2), четко свидетельствует о том, что не будет никакого "согласования", т. е. изменения существующих соглашений, без согласия всех государств – участников этих соглашений в соответствии с основополагающими нормами права международных договоров. Кроме того, нигде не определяются "базовые принципы", с которыми могут согласовываться такие соглашения. Соответственно именно заинтересованным государствам надлежит сделать это, и это может быть достигнуто благодаря заключению соглашения. Другими словами, статья 3 (2) заявляет лишь очевидное, а именно то, что существующие соглашения могут быть изменены с согласия всех государств-участников этих соглашений.

Статья 3 была одним из положений, которое должно было быть поставлено на голосование в рамках Рабочей группы. Она была принята 36 голосами против 3 (Египет, Франция и Турция), что стало достаточно скромной победой, если учесть наличие 21 воздержавшегося. Однако можно спросить, почему Египет и Франция, являющиеся решительными сторонниками сохранения в силе существующих соглашений о водотоках, голосовали против проекта, который именно это и гарантирует. Возможно, они полагали, что статья 3 не сумела сделать это достаточно ясно и недвусмысленно; или их беспокоил другой аспект статьи 3, который будет рассмотрен ниже.

Будущие соглашения

Каково будет воздействие новой Конвенции на будущие соглашения о водотоке? Статья 3 (3) Конвенции, которая сохранилась практически без изменений по сравнению с проектом КМП [статья 3 (1)], предусматривает, что в будущем государства водотока "могут заключить" новые соглашения, "которые применяют или приспособливают положения настоящей Конвенции к характеристикам и видам использования" соответствующего водотока. Хотя слово "применяют", взятое отдельно, по-видимому означает, что содержание будущих соглашений должно быть согласовано с положениями Конвенции, второй глагол "приспособливают" предполагает, что соответствующие государства также могут отходить от этих положений. Правильность этого подтверждается словами "могут заключить". Любой, кто может заключить соглашение, применяющее положения Конвенции, может сделать и иное, т. е. заключить соглашение, которое отходит от этих положений. Это подтверждает ранее сделанный вывод о том, что положения Конвенции не являются международным правом; они также не являются нормами многостороннего

договора, от которых не могут отходить соглашения между некоторыми сторонами этой конвенции. В лучшем случае они являются ориентиром для тех, кто намерен вести переговоры о заключении новых соглашений о водотоке. Таким образом, договорная свобода государств в полной мере сохраняется. Это является обнадеживающим результатом. Но некоторые государства, возможно, сделали вывод о том, что формулировка статьи 3 (3) не является достаточно убедительной и прямой.

Частичные соглашения о водотоке

Будущие соглашения, относящиеся ко всему водотоку, должны применяться ко всем заинтересованным государствам, или, точнее, каждое государство водотока должно иметь право участвовать в переговорах о заключении такого соглашения и стать его стороной. Это правило, содержащееся в статье 4 (1) проекта КМП, серьезно не оспаривалось и в настоящее время отражено в статье 4 (1) Конвенции.

Однако реальной проблемой является проблема частичных соглашений, т. е. соглашений, заключенных между собой некоторыми государствами водотока и ограниченных их соответствующими участками этого водотока, но создающих угрозу для других государств этого же водотока. Статья 4 (2) проекта КМП разрешает таким государствам, во-первых, принять участие в консультациях и переговорах о таком соглашении и, во-вторых, стать его стороной. В связи с этим положением возникает вопрос о том, могут ли и должны ли третьи государства этого же водотока иметь право присоединяться к соглашениям, из числа участников которых первоначальные стороны соглашения намеревались их исключить. Некоторые страны, включая ряд государств, находящихся в верховьях, высказывали отрицательное мнение. Согласно одному из участников, угроза интересам других государств водотока, связанная с такими соглашениями, должна устраняться не с помощью наделения этих государств правом становиться договаривающимися сторонами, а путем рассмотрения этой угрозы как потенциально незаконной деятельности первоначальных сторон соглашения, возможно порождающей их международную ответственность по отношению к другим государствам водотока. Такая конструкция позволит избежать любого посягательства на свободу государств заключать соглашения.

Однако в конечном счете возобладали мнения членов КМП, но несколько в смягченном виде. В соответствии со статьей 4 (2) Конвенции третье государство водотока должно удовлетвориться наличием права "участвовать в консультациях в отношении такого соглашения и, при необходимости, в проводимых в духе доброй воли переговорах о заключении такого соглашения с целью стать его стороной в той мере, в какой использование этим государством затрагивается таким образом". С точки зрения правовой теории это решение является весьма спорным. Однако оно было сочтено приемлемым по причине включения слов "при необходимости", которые дают существенные возможности первоначальным сторонам соглашения, а также потому, что участие третьего государства в соглашении будет ограниченным" в той мере, в какой использование затрагивается таким образом.

Принцип справедливого и разумного использования и правило о ненанесении ущерба

Как было указано, важнейшей проблемой, подлежащей решению являлась проблема соотношения принципа справедливого и разумного использования и правила о ненанесении ущерба. Хотя этот вопрос и был затронут КМП, он перерос в крупную проблему в ходе второго заседания Рабочей группы. Прежде чем рассматривать соотношение, необходимо кратко проанализировать каждый принцип и правило отдельно.

Правило о ненанесении ущерба

Правило о ненанесении ущерба, вероятно, исходит из того соображения, что как и в случае соседей-собственников какого-либо имущества, соседние государства не могут действовать на своей территории как им заблагорассудится. Они не могут допустить использования и не могут терпеть использования их территории для причинения ущерба их соседям. Этот принцип, который связан

с концепцией злоупотребления правами и возник в сфере частного права, по-видимому, является "общим принципом права, признанным цивилизованными нациями" который к настоящему времени также включен в сферу обычного международного права.

Правило о ненападении ущерба охватывает целый ряд взаимоотношений между соседями, в том числе вопросы защиты окружающей среды. В частности, оно относится к двум аспектам права международных водотоков: распределению видов использования таких водотоков и защите окружающей их среды. В отношении второго аспекта – экологической защиты – правило о ненападении ущерба сохраняет в полной мере свою силу. Однако в том, что касается первого аспекта, то это правило в наши дни имеет ограниченное применение. Большинство международных водотоков в настоящее время эксплуатируется в полной, и даже в чрезмерной мере. Соответственно вопрос более не идет о непричинении ущерба в случаях полного или чрезмерного использования, поскольку каждый новый или возросший по объему вид деятельности является ущербным для существующих видов использования. Поэтому речь идет о распределении ресурсов среди конкурентных видов использования и конкурентных пользователей. Именно поэтому негативное правило о ненападении ущерба должно быть заменено позитивным правилом, которое делает возможным осуществление такого распределения.

Принцип справедливого и разумного использования

Этот принцип, который в наши дни регулирует распределение находящихся в совместном владении водных ресурсов, берет свое начало в судебной практике федеративных государств, таких, как Соединенные Штаты Америки, Германия и Швейцария, и точнее в прецедентном праве, касающемся распределения водных ресурсов среди государственных подразделений, образующих эти страны. Особенно важной в этом контексте является практика Верховного суда Соединенных Штатов Америки.

В отличие от правила о ненападении ущерба принцип справедливого и разумного использования конкретно предназначен для иных видов деятельности, нежели судоходство, и ограничен ими. Его появление было вызвано ограничениями, присущими правилу о ненападении ущерба: последнее не предусматривает урегулирование споров по вопросам распределения водных ресурсов в полной мере и чрезмерно используемых водотоков или не делает это справедливым образом, т.е. отдавая полное предпочтение существующим видам деятельности и запрещая разработку новых или расширение существующих видов использования. Более того, поскольку основными пользователями международных водотоков, как правило, являются прибрежные страны, находящиеся в низовьях водотока, такое решение, если оно будет принято, даст большое преимущество этим странам и поставит в исключительно неблагоприятное положение государства, находящиеся в верховьях водотока. Положение в нижней части Нила прекрасно иллюстрирует такую ситуацию. Правило о ненападении ущерба, если бы было необходимо применять лишь его, будет в полной мере сохранять статус-кво, т.е. существующие права государства, находящегося в нижней части водотока, т.е. Египта, и в значительно меньшей степени Судана, и будет лишать прежде всего Эфиопию – прибрежное государство, находящееся в верховьях водотока, любой возможности разработки или расширения таких видов деятельности. Другими словами, экономический и социальный рост любого нового участника деятельности, в частности стран, находящихся в верховьях водотока, будет замедлен.

Соотношение принципа справедливого и разумного использования и правила о ненападении ущерба

Когда этот вопрос возник впервые в контексте Хельсинкских правил 1966 года, КМП считала, что принцип справедливого и разумного использования должен быть ведущим правилом. Соответственно правило о ненападении ущерба было одним из целого ряда элементов, которые было необходимо учитывать при определении вопроса о том, является ли данный вид использования "справедливым и разумным".

Обращаясь к работе КМП, г-н Стивен М. Швобель, специальный докладчик, предложил пункт 2 статьи 8, подчиняющий правило о ненанесении ущерба принципу справедливого и разумного использования, отраженному в статьях 6 и 7 проекта. Правило о ненанесении ущерба должно было вступать в игру лишь в тех случаях, когда планируемый новый или расширенный вид использования выходил за рамки того, что считается справедливым и разумным. Более того, ущерб, причиняемый таким использованием, был включен в число элементов, помогающих определить справедливость такого вида использования.

Следующие два специальных докладчика, г-н Дженс Эвенсен и г-н Стивен К. Маккаффри, изменили первоочередность. Правило о ненанесении ущерба было не только полностью отделено от принципа справедливого и разумного использования, но и в настоящее время характеризуется некоторыми как образующее "основополагающее правило" проекта. Кроме того, "ущерб" был изъят из списка факторов, помогающих решить вопрос о том, является ли использование справедливым и разумным.

Некоторые государства критиковали такое изменение позиций. Поэтому последний Специальный докладчик г-н Роберт Розенсток попытался примирить противоположные точки зрения, предложив новую статью 7. В соответствии с пунктом 1 этого нового варианта статьи государства водотока должны нести международную ответственность за нарушения правила о ненанесении ущерба, если они не проявляют должную осмотрительность, т. е. не действуют в соответствии с обычными нормами осмотрительности в вопросах международной ответственности. Пункт 2 статьи 7 рассматривает последствия значительного ущерба, причиненного несмотря на проявление должной осмотрительности, т. е. в отсутствие наступления ответственности, предусматривая для государства, чья деятельность привела к ущербу, обязательство консультироваться относительно справедливости и разумности деятельности, причиняющей ущерб.

Этот новый вариант статьи 7 стал объектом широкой критики. Первое возражение объяснялось отсутствием в ней ясности. Второе критическое замечание состояло в том, что ответственность по правилу о ненанесении ущерба сохраняла свое действие за исключением того, что когда она не объяснялась отсутствием проявления должной осмотрительности, ее последствия сводились к обязательству консультироваться относительно справедливости вредоносного использования и мер по снижению последствий или компенсации. Действительно, в одном из своих комментариев к новой статье 7 КМП утверждала, что "в целом принцип справедливого и разумного использования остается решающим критерием для сбалансированности существующих интересов", т. е. тем самым намекая на приоритет этого принципа над правилом о ненанесении ущерба, но это предположение сейчас частично нейтрализуется словами "в целом". Фактически включение этих слов означает, что в некоторых случаях данный принцип не является решающим критерием; если бы это было так, то каковы бы были эти случаи? Кроме того, текст не уточняет, что юридическая и материальная ответственность не наступает, если новая или расширенная деятельность, пусть даже и ущербная, осуществляется в рамках права на справедливое и разумное использование того государства, которое предполагает осуществить ее.

Страны, находящиеся вниз по течению, а также многие "промежуточные" государства поддержали новый вариант статьи 7, предложенный КМП, в то время, как страны, находящиеся вверх по течению, возражали против него. Среди предложений, выдвинутых прибрежными государствами, находящимися вверх по течению, можно кратко упомянуть о комплексном предложении, выдвинутом Швейцарией. Это предложение состояло из трех следующих элементов: i) исключение статьи 7; ii) включение в перечень факторов, определяющих справедливое и разумное использование (статья 6), конкретной ссылки на ущерб, к которому может привести планируемый вид использования; и iii) включение в проект статьей положения о том, что виды использования, причиняющие значительный ущерб окружающей среде, ни в коем случае не могут рассматриваться как "разумные". Преимущество этого предложения состоит в том, что оно проводит четкое различие между областями, к которым правило о ненанесении ущерба более не применяется – т. е. распределение видов использования и ресурсов, и ситуациями, в которых полезность правила остается бесспорной, в частности, в связи с защитой окружающей среды.

Однако "комплексное" предложение Швейцарии было отклонено большинством делегаций, особенно делегациями прибрежных государств, находящихся вниз по течению, и делегациями "промежуточных" государств и поэтому должно было быть сформулировано иное решение. Соответственно в конце первой сессии Рабочей группы Австрия, Канада, Португалия, Швейцария и Венесуэла предложили компромиссный вариант. По сути пять государств высказали предположение о том, что если значительный ущерб был причинен одним государством водотока другому государству водотока или другим государствам водотока, то государство, причинившее этот ущерб, в отсутствие соглашения должно:

принять все надлежащие меры в соответствии с положениями статьей 5 и 6 [излагающих правило о справедливом использовании] в консультации с затрагиваемым государством с тем, чтобы ликвидировать или уменьшить такой ущерб и, при необходимости, обсудить вопрос о компенсации.

Ключевым элементом этого предложения являлись слова "в соответствии с положениями статьи 5 и 6", которые имели целью подчеркнуть, что, хотя правило о ненанесении ущерба, закрепленное в статье 7, выполняет свои собственные функции, оно вступает в игру лишь в тех случаях, если принцип справедливого и разумного использования, содержащийся в статьях 5 и 6, не применяется. Однако подчинение правила о ненанесении ущерба принципу справедливого и разумного использования не должно было быть полным, поскольку статья 6 указывала в качестве одного из факторов, подлежащих учету при определении такого использования "воздействие одного или нескольких видов использования водотока в одном государстве водотока на другие государства водотока" [статья 6 (1) (d)]. Этот фактор становится особенно уместным в ситуациях, когда ущерб угрожает окружающей среде водотока, особенно, поскольку статья 6 также упоминает сохранение и защиту водных ресурсов в качестве одного из элементов, подлежащих учету при определении справедливости и разумности планируемого вида деятельности [статья 6 (1) (f)].

Усилия, предпринятые пятью государствами для заполнения существующего пробела к сожалению не были опробированы, поскольку председатель Рабочей группы решил выдвинуть свое собственное компромиссное решение. Это предложение было идентично тексту, предложенному пятью государствами, за исключением одного момента: фраза "в соответствии с положениями статей 5 и 6" была заменена, несомненно для предотвращения враждебной реакции государств, находящихся вниз по течению, словами "принимая во внимание положения статей 5 и 6". Было ясно заранее, что прибрежные государства, находящиеся в верховьях водотока, возразят против этого предложения, поскольку они считают, что оно существенно ослабляет подчиненность справедливого использования правилу о ненанесении ущерба.

Переговоры в рамках Рабочей группы несомненно закончились бы провалом, если бы в самый последний день Председателя не убедили предпринять последнюю попытку примирить участников. Эта попытка привела к замене слов "принимая во внимание" выражением "с должным учетом". Ряд прибрежных государств, находящихся вниз по течению, сочли эту новую формулировку достаточно нейтральной, и не предполагающей подчиненность правила о ненанесении ущерба принципу справедливого и разумного использования. Ряд прибрежных государств, находящихся в верховьях, думали совсем иначе, в частности, что эта формулировка является достаточно резкой и поддерживает идею о такой подчиненности.

Однако эти оценки не разделялись всеми членами обоих лагерей, и поскольку рассматриваемый здесь вопрос стал камнем преткновения всех переговоров, было предложено провести голосование по "комплексному предложению" представленному статьями 5–7. Это предложение было принято 38 голосами против 4 (Китай, Франция, Танзания и Турция) при 22 воздержавшихся. Степень одобрения этого предложения породила сомнения относительно жизнеспособности новой Конвенции.

ВЫВОДЫ

Описание и анализ, изложенные в этом документе, свидетельствуют о том, что вопросы, поднятые КМП, являются весьма сложными и что многие из них остаются нерешенными. Отсутствуют общие нормы, регулирующие проведение границ на водотоке, и заинтересованные государства вынуждены устанавливать их после проведения переговоров. Хотя вполне ясным является наличие свободы судоходства по международным судоходным водотокам, за исключением озер, которая предоставляется для частных судов, плавающих под флагом одного из прибрежных государств, это правило, по всей видимости, не распространяется на американский континент.

И, напротив, по-видимому, имеется целый ряд общих норм, регулирующих несудоходные виды использования международных водотоков, наиболее важным из которых являются принцип справедливого и разумного использования и правило о ненанесении ущерба. Однако новая Конвенция, отражающая эти, а также другие нормы, была принята после особенно трудной и даже жесткой полемики в результате голосования, которое свидетельствовало о разногласиях по многим вопросам, и поэтому ее судьба является весьма не определенной. На данном этапе имеются большие сомнения относительно того, сможет ли новая конвенция стать когда-либо действительно действующей.

Такое положение нельзя отнести на счет недоброжелательности ряда государств. Распределение водных ресурсов мира быстро перерастает в крупную проблему, в то время, как право международных водотоков всегда было и "остается" нечетким и неясным. Международным финансовым учреждениям необходимо признать такое положение дел. Простые утверждения о том, что планы развития не заслуживают поддержки из-за того, что имеются разногласия между государствами водотока или, поскольку они могут вызвать ущерб, не всегда являются правильным подходом, если эти выводы не сопровождаются предложением оказать помощь соответствующим государствам в урегулировании их разногласий. Прекрасным примером такого двойного подхода являются усилия, предпринятые почти 40 лет тому назад Всемирным банком для решения спора в отношении бассейна Инда между Индией и Пакистаном и предоставление необходимой финансовой помощи для освоения ресурсов этого бассейна.

ГЛАВА 2

Конвенция Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков: перспективы и недостатки

Стефан МакКаффри*

ВВЕДЕНИЕ

Профессор Кафлиш изложил исторические и концептуальные условия, помогающие нам рассмотреть вопрос о нормативной основе международных водотоков. Я намерен сделать общий обзор недавно принятой Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков, указав на ее некоторые плюсы и минусы.

КОНВЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков была принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 21 мая 1997 года¹. Она являлась предметом переговоров в шестом (правовом) Комитете Генеральной Ассамблеи на основе проектов статей, принятых Комиссией международного права (КМП)² после почти двадцатилетней работы над проектом³. Конвенция представляет собой общее рамочное соглашение, содержащее 37 статей, которые разделены на семь частей. Самые важные основные и процедурные положения содержатся в части II "Общие принципы" в части III "Планируемые меры" и в части IV "Защита, сохранение и управление". Важной также является и статья 33 об урегулировании споров. В нижеследующем обзоре я обращаю особое внимание на статьи, которые, по моему мнению, имеют особое значение для работы Банка.

Возможно наиболее логической точкой отсчета является определение Конвенцией термина "международный водоток". Естественно полагать, что это выражение синонимично выражению "международная река", но в том виде, в каком оно используется в Конвенции, оно является более широким. Определение принимает во внимание тот факт, что большая часть пресной воды фактически является подземными водами, и что большая часть этих подземных вод связана и взаимодействует с поверхностными водами. Так, например, загрязнение поверхностных вод может загрязнить грунтовые воды и, наоборот, так же, как и забор грунтовых вод может повлиять на потоки поверхностных вод. Поэтому статья 2 определяет термин "водоток" как "систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое..." Это определение обращает внимание государств на взаимозависимость всех частей системы

* Профессор права в школе права МакДжоржа, Тихоокеанского университета Сакраменто, Калифорния. Специальный докладчик Комиссии международного права по теме "Право несудоходных видов использования международных водотоков", 1985–1991 годы.

¹ Конвенция содержится в приложении к резолюции 51/229 Генеральной Ассамблеи от 21 мая 1997 года, принятой 103 голосами против 3 при 27 воздержавшихся. См. далее Attila Tanzi, *Codifying the Minimum Standards of the Law of International Watercourses: Remarks on Part One and a Half*, 21 NAT, RESOURCES J. 109(1997); and John Crook & Stephen McCaffrey, *The United Nations Starts Work on a Watercourses Convention*, 91 AM.J.INT'L. 374(1997).

² Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок шестой сессии. официальные отчеты Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. 49-я сессия. дополнение № 10, 197, документ Организации Объединенных Наций A/49/10 (1994) [ниже доклад КМП за 1994 год]. См. Стивен Маккаффри, Комиссия международного права принимает проекты статей по международным водотокам, 89 AM. J. INT'L. L. 395(1995).

³ Комиссия международного права включила эту тему в свою общую программу работы в 1971 году. Она приступила к изучению этой темы в 1974 году. создав Подкомитет и назначив первого из пяти Специальных докладчиков. См., например. [1985] Y.B. INT'L. L. COMM'N. vol, 2, pt.2. 68(1986).

поверхностных и подземных вод, образующих международный водоток. Таким образом, должно быть абсолютно ясно, что воздействие на одну часть системы обычно передается на другие части. Предположим, например, что водоносный пласт разделен границей между государствами А и В. Разработка грунтовых вод этого водоносного пласта в стране А может повлиять на уровень грунтовых вод в государстве В. Она может также затронуть потоки поверхностных вод в государстве В в той степени, в какой водоносный пласт питает эти потоки. Тем не менее, включение грунтовых вод в Конвенцию приводилось в качестве основания для того, чтобы два государства воздержались при голосовании по Конвенции⁴.

Связь Конвенции с соглашениями, касающимися конкретных водотоков, рассматривается в статьях 3 и 4 Конвенции, которые были затронуты профессором Кафлишем. Статья 3 в целом поощряет государства, участвующие в использовании водотоков, заключать соглашения, которые применяют или приспособляют положения настоящей Конвенции к конкретным характеристикам соответствующего водотока. Хотя существующие соглашения остаются вне воздействия Конвенции, сторонам предлагается "рассматривать возможность согласования" таких соглашений с ее "основными принципами"⁵. Как вы можете себе представить, некоторые делегации, такие, как Эфиопия, полагали, что согласование должно определяться как требование. Но учитывая большое число и разнообразие существующих соглашений, такое требование осталось бы нереализуемым. Однако это не означает, что принципы, отраженные в Конвенции, не будут иметь значения при толковании существующих соглашений.

В статье 3 рассматривается также ситуация, при которой не все государства, участвующие в использовании какого-либо водотока, заключают соглашение о его использовании. В этом случае соглашение не может неблагоприятно затрагивать виды использования других государств этого водотока без их согласия. Тогда налицо случай, в котором одно из прибрежных государств считает, что принципы Конвенции должны регулировать водоток, который он совместно использует с другим государством или государствами. Статья 3 предусматривает, что в таком случае государства водотока должны организовать консультации "имея в виду проведение переговоров в духе доброй воли с целью заключения соглашения о водотоке".

В статье 4 рассматривается право прибрежных государств участвовать в конкретных соглашениях, которые применяются к этому международному водотоку в целом, а также в тех, которые применяются "лишь к части водотока или к конкретному проекту, программе или виду использования". Если соглашение должно применяться ко всему международному водотоку, то все государства водотока имеют право участвовать в переговорах о заключении соглашения и стать его стороной. В случае соглашений, касающихся лишь части водотока или конкретного проекта, прибрежное государство, чье использование международного водотока может быть в значительной степени затронуто осуществлением предполагаемого соглашения, может участвовать в консультациях в отношении такого соглашения "и, при необходимости, в проводимых в духе доброй воли переговорах о заключении такого соглашения с целью стать его стороной в той мере, в какой использование этим государством затрагивается таким образом".

Часть II "Общие принципы" является сердцевинной Конвенции. Она начинается статьей 5 "Справедливое и разумное использование и участие". Эта статья излагает то, что многие считают краеугольным камнем права международных водотоков, т.е. принцип, согласно которому государство должно использовать международный водоток образом, который является справедливым и разумным по отношению к другим государствам, участвующим в использовании водотока. Действительно, Международный суд в своем недавнем решении по делу Габчиково-Надьмарош подчеркнул важность эксплуатации соответствующего проекта "справедливым и разумным

⁴ Стенографический отчет. 99-е пленарное заседание. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. 21 марта 1997 года. документ Организации Объединенных Наций A/51/PV.99 5 (Пакистан) и 12 (Руанда).

⁵ Некоторые делегации полагали, что согласование должно требоваться. См., например, заявление Эфиопии при объяснении мотивов голосования по Конвенции. стенографический отчет. там же. 9-10.

образом"⁶. Согласно статье 5, чтобы быть справедливым и разумным, использование должно соответствовать требованию о надлежащей защите водотока от загрязнения и других форм ухудшения его состояния.

Однако каким образом государству А, находящемуся вверх по течению, например, известно, является ли использование им международного водотока справедливым и разумным по отношению к государствам В и С, расположенным вниз по течению? Ответ состоит в следующем: действительно государству А, возможно, очень трудно определить этот вопрос в отсутствие совместного с государствами В и С механизма или в отсутствие тесных рабочих контактов с ними. В статье 6 Конвенции излагается неисчерпывающий перечень факторов, которые необходимо принимать во внимание при таком определении, а в статье 9 предусмотрено требование к прибрежным государствам на регулярной основе обмениваться данными и информацией о состоянии водотока. Предусмотренные в статье 6 факторы будут несомненно полезны для государства А при определении им справедливости использования так же, как и предусмотренные в статье 9 данные и информация. Действительно государству будет практически невозможно убедиться в справедливости осуществляемого им использования без получения данных и информации от других прибрежных государств. Однако принцип справедливого и разумного использования значительно лучше осуществлять в условиях тесного сотрудничества между заинтересованными государствами, а лучше всего в рамках совместной комиссии или суда или с помощью другой третьей стороны. В конечном счете эта теория происходит от решений Верховного суда Соединенных Штатов Америки по спорам между американскими штатами в связи с водными ресурсами. Однако с учетом этого представляется ясным, что нет никакого другого общего принципа, который мог бы должным образом принять во внимание широкий спектр факторов, которые могут играть свою роль в отношении международных водотоков по всему миру.

Это подчеркивает важность сотрудничества между прибрежными государствами с целью достижения режима справедливого и разумного использования и участия для системы международного водотока в целом. Таким образом, в статье 8 Конвенции излагается общее обязательство сотрудничать "в целях достижения оптимального использования и надлежащей защиты международного водотока". Интересно отметить, что делегации, которые вели переговоры по Конвенции, придавали столь большое значение сотрудничеству в рамках совместных механизмов, что они добавили к статье 8 пункт, призывающий государства "рассмотреть вопрос о том, чтобы создавать [такие] механизмы или комиссии..."

Возвращая к тексту статьи 5, это положение также излагает новую концепцию справедливого участия. Основная идея, лежащая в основе этой концепции, состоит в том, что для обеспечения режима справедливого и разумного использования прибрежные государства часто должны сотрудничать между собой, принимая индивидуально или совместно позитивные меры в отношении водотока. Хотя эта идея в принципе является отличительной чертой некоторых высокоразвитых отношений сотрудничества между странами речного бассейна, она, как таковая, не была отражена в попытке кодификации права в этой области, до тех пор, пока Комиссия международного права не включила ее в статью 5. Можно приветствовать ее принятие в качестве части Конвенции, поскольку она помогает передать мысль о том, что режим справедливого использования систем международного водотока вместе с защитой и сохранением его экосистем не может быть обеспечен в результате лишь индивидуальных действий каждого прибрежного государства, действующего изолированно; опять-таки часто бывает необходимым конкретное сотрудничество. О полезности этой концепции свидетельствует тот факт, что Международный суд процитировал целый пункт статьи 5, который излагает обязательство о справедливом участии, в своем судебном решении по делу Габчиково–Надьмарош⁷.

⁶ Дело, касающееся проекта Габчиково–Надьмарош (Hung./Slovk.), 1997 I.C.J. 92 (Sept, 25), 37 I.L.M. 162 (1998), para. 150, at 69, <<http://www.icj-cij.org/idocket/ihsjudgment/ihsjudcontent.html#7>>.

⁷ Там же, пункт 147. См. также главу 7 данного доклада.

Теперь я подхожу к наиболее спорному положению Конвенции об обязательстве не наносить значительный ущерб, изложенному в статье 7. На протяжении всех переговоров в рамках Организации Объединенных Наций эта статья рассматривалась как тесно связанная со статьями 5 и 6. В конечном счете эти три статьи были приняты в результате голосования 38 голосами против 4 при 22 воздержавшихся.

С первого взгляда представляется очевидным, что одно государство не должно наносить значительного ущерба другому государству, как в результате использования им водотока, так и иным образом. Но, по крайней мере, в случае международного водотока это не так все просто. Предположим, например, и это часто случается, что государство А, находящееся вверх по течению, не освоило в значительной степени свои водные ресурсы из-за горного ландшафта. Ландшафт государств водотока В и С, находящихся ниже по течению являются более ровным и они активно использовали этот водоток для орошения на протяжении многих веков, если не тысячелетий. В наши дни государство А желает освоить свои водные ресурсы для гидроэлектрических и сельскохозяйственных целей. Государства В и С возмущаются на том основании, что это будет наносить существенный ущерб их сложившимся видам использования. Как можно примирить позиции государства А, с одной стороны, и государств В и С, с другой стороны, каждая из которых с первого взгляда не представляется неразумной?

Этот вопрос лежит в центре спора по поводу статьи 7 и ее связи со статьей 5 о справедливом и разумном использовании. Я поочередно, хотя и весьма кратко, рассмотрю каждый из этих моментов. Во-первых, как должно быть сформулировано так называемое обязательство "о ненанесении значительного ущерба": первый проект статьи, подготовленный Комиссией международного права и принятый в 1991 году, являл собой образец простоты. Он предусматривал следующее: "Государства водотока используют международный водоток таким образом, чтобы не наносить ощутимый ущерб другим государствам водотока." Окончательный проект Комиссии, принятый в 1994 году, привнес значительную гибкость в текст статьи с двух точек зрения. Во-первых, он недвусмысленно сделал обязательством "должную осмотрительность": "Государства водотока проявляют должную осмотрительность при использовании международного водотока таким образом, что не наносит значительный ущерб... [и так далее]". (Вы, кстати, заметите, что термин "ощутимый" был в нем заменен термином "значительный". Я, однако, не считаю такое изменение поистине "значительным".) Однако включив понятие "должной осмотрительности" авторы вне всяких сомнений уточнили, что речь ни в коем случае не идет об абсолютном обязательстве, а, скорее, об обязательстве проявлять должную осмотрительность или в зависимости от обстоятельств прилагать максимум усилий.

Гибкость была привнесена также путем добавления довольно пространного пункта 2, который преобразовал обязательство "о ненанесении ущерба" в нечто, описанное КМП как "процесс, направленный на предотвращение, насколько это возможно, значительного ущерба и одновременное достижение справедливого результата в каждом конкретном случае". Пункт 2 обеспечивает это, предусматривая требование о том, что, если значительный ущерб причиняется несмотря на проявление должной осмотрительности, соответствующие государства должны организовать консультации по двум вопросам: во-первых, степени, в которой вредоносное использование является справедливым и разумным; и, во-вторых, должно ли государство, причиняющее ущерб, скорректировать свое использование таким образом, чтобы исключить или ослабить последствия ущерба, и, при необходимости, обсудить вопрос о компенсации".

Текст, подготовленный КМП, был изменен в ходе переговоров, проведенных в рамках Организации Объединенных Наций. Несомненно, ученые еще многое напишут о том, сколь значительными являются сделанные ими изменения. Лично я полагаю, что они таковыми не являются. По моему мнению, исключение слов "должная осмотрительность" из пункта и их замена словами "принимают все надлежащие меры" равнозначно тому, чтобы сказать одно и то же, но другими словами. Истинная борьба развернулась в связи со вторым пунктом. Вопрос здесь стоял о том, должно ли справедливое использование преобладать над обязательством о "ненанесении ущерба" и наоборот. Для иллюстрации этого позвольте мне вернуться к нашему гипотетическому

случаю, рассмотренному выше. Если справедливое использование является действующим правовым принципом, то тогда государство А, находящееся вверх по течению, может осваивать свои водные ресурсы справедливым и разумным образом по отношению к государствам В и С, находящимся вниз по течению, даже, если это освоение причинит значительный ущерб их сложившимся видам использования. Если, напротив, обязательство не наносить значительный ущерб является доминирующим, то государство А не может заниматься освоением, независимо от того, насколько справедливым и разумным оно является, поскольку это нанесет государствам В и С значительный ущерб.

По мнению некоторых делегаций, участвовавших в переговорах в рамках Организации Объединенных Наций, подготовленный КМП окончательный текст, который пытается сбалансировать два принципа, отдает наибольшее предпочтение принципу справедливого использования. Они высказывались за текст, который отдавал бы более четко предпочтение принципу "о ненанесении ущерба". Другие делегации заняли иную точку зрения. По их мнению, справедливое использование является основным правилом; любой ущерб, нанесенный другому прибрежному государству, должен рассматриваться как фактор, который следует принимать во внимание при определении вопроса о том, являлось ли использование государством, причинившем ущерб, справедливым. Вам предложена компромиссная формулировка, которая была достигнута в ходе переговоров в Организации Объединенных Наций. Возможно и неудивительно, но окончательный текст некоторым образом похож на корзинку предпраздничных сладостей: в ней каждый найдет для себя что-либо интересное. Независимо от того, являетесь ли вы сторонником концепции справедливого использования или правила о ненанесении ущерба, вы можете утверждать, по крайней мере, о частичной победе. Однако, по моему мнению, пункт 2 статьи 7 Конвенции отдает предпочтение справедливому использованию в ущерб доктрине о ненанесении ущерба. Само существование второго пункта, косвенно признающего, что ущерб может быть нанесен без задействования ответственности государства, причинившего ущерб, поддерживает этот вывод. Многочисленные положения сдерживающего характера в пункте 2 особенно фраза "с должным учетом положений статей 5 и 6" – двух статей о справедливом использовании, также свидетельствует о том, что государство водотока может терпеть значительный ущерб. И, наконец, предложение о том, чтобы правило о "ненанесении ущерба" не пользовалось преимуществом, поддерживается статьей 10 Конвенции, которая предусматривает, что любое противоречие между видами использования какого-либо международного водотока должно решаться "с учетом статей 5–7..." Это, видимо, будет означать, что если использование государством А водотоков в гидроэлектрических целях противоречит использованию государством В водотоков в сельскохозяйственных целях, это противоречие не решается исключительно путем применения правила "о ненанесении ущерба" статьи 7, а, скорее, путем ссылки на целый комплекс статей, излагающих принципы, как справедливого использования, так и "ненанесения ущерба".

Однако в обстановке реальных разногласий представляется вероятным, что в конечном счете ключевыми определяющими прав и обязанностей сторон будут являться фактические данные и обстоятельства каждого дела, а не какое-либо правило, разработанное априори. Сложные случаи, которых наверняка в будущем будет больше, будут решаться в обстановке сотрудничества и компромисса, а не в результате жесткой ссылки на нормы права. Это одни из выводов, который можно извлечь из решения Международного суда по делу Габчиково–Надьмарош.

Прежде чем оставить в стороне часть Конвенции "Общие принципы" я должен сказать несколько слов о статье 10. Составленная первоначально как положение, которое будет четко указывать, что судходные виды использования более не обладают приоритетом по сравнению с несудходными видами использования, если когда-либо это в прошлом и было, эта статья в настоящее время является значительно более содержательной. В частности, пункт 2 предусматривает, что противоречие между различными видами использования какого-либо международного водотока должно "разрешаться с учетом статьей 5–7 с уделением особого внимания требованиям удовлетворения насущных человеческих нужд". Выражение "насущных человеческих нужд" достаточно подробно обсуждалось в ходе переговоров, проводимых в Организации Объединенных Наций. Окончательный текст сохраняет формулировку КМП, но сопровождающее

текст Конвенции "заявление о понимании" указывает, что: "При определении "насушных человеческих нужд", особое внимание следует уделять предоставлению достаточного объема воды для поддержки жизни человека, включая, как питьевую воду, так и воду для приготовления пищи, с тем чтобы предотвратить голод". Это несомненно правильно. Некоторые страны могут опасаться того, что концепция "насушных человеческих нужд" может стать уловкой, позволяющей государству утверждать, что его вид использования должен преобладать на этом основании, хотя фактически речь вообще вряд ли идет о насушных человеческих нуждах. Однако, поскольку "заявление о понимании" основано на комментарии КМП, который в любом случае будет уместным для толкования пункта 2, "заявление", вероятно, не породит новых проблем.

Часть III Конвенции "Планируемые меры" содержит целый ряд процедур, которым надлежит следовать в отношении нового вида деятельности в одном государстве, которая может иметь значительные неблагоприятные последствия для других государств, участвующих в использовании международного водотока. Тот факт, что основное обязательство направить своевременно уведомление о таких изменениях было принято в качестве части Конвенции большинством делегаций⁸, является сам по себе весьма важным: он дополнительно свидетельствует о том, что международное сообщество в целом решительно отклоняет понятие согласно которому государство имеет неограниченные полномочия делать все, что оно хочет с тем участком международного водотока, который находится на его территории⁹.

Хотя Рабочая группа внесла целый ряд редакционных поправок, суть системы, предусмотренной в части III, не отличается от проекта, представленного КМП. По сути, она предусматривает, что государство, рассматривающее вопрос о введении нового вида или изменении существующего вида использования международного водотока, который может иметь значительные неблагоприятные последствия для других прибрежных государств, должно направить своевременно уведомление потенциально затрагиваемым государствам. Этим государствам тогда дается шесть месяцев, в течение которых они могут направить ответ. Если они возражают против планируемого использования, то тогда они должны вступить в консультации с уведомляющим государством "с целью достичь справедливого урегулирования ситуации". Весь этот процесс может занять 12 месяцев или более длительный срок. Если эта проблема не решается к удовлетворению любого из заинтересованных государств, то тогда применяются процедуры урегулирования споров, предусмотренные в статье 33. Заключительный важный вывод, касающийся части III, состоит в том, что, по всей очевидности, она исходит из предположения о том, что планирующее государство проводит экологическую экспертизу, с тем чтобы оценить возможные негативные последствия для других прибрежных государств¹⁰.

Часть IV Конвенции, озаглавленная "Защита, сохранение и управление" содержит, "экологические" положения Конвенции. Хотя в ходе переговоров в рамках Организации Объединенных Наций был сделан целый ряд предложений об усилении этих положений, в конечном счете в проект, подготовленный КМП, были внесены лишь незначительные изменения. Статья 20 "Защита и сохранение экосистем" является простым, но потенциально достаточно мощным положением. Она предусматривает, что на прибрежные государства возложено обязательство "защищать и сохранять экосистемы международных водотоков". Подобно статье 192 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, на основе которых она сформулирована, это

⁸ В число этих стран не входит Эфиопия, Руанда и Турция. Стенографический отчет, 99-е пленарное заседание, см. сноску 4, выше, "4-5" (Турция), 12 (Руанда) и 9 (Эфиопия). Объясняя свое голосование против проекта Конвенции, Турция заявила, что часть III вводит "вето". Там же "5". Хотя, действительно, статьи предусматривают временное приостановление процесса осуществления мер планирующим государством (см. статьи 13 и 17) в части III не предусмотрено никакого вето.

⁹ Доктрина "абсолютного территориального суверенитета", которая подкрепляет такие неограниченные полномочия, уже давно была отклонена тем самым государством, которое сформулировало ее. См. Стивен Маккаффри. *The Harmon Doctrine One Hundred Years Later: Buried, Not Praised*, 36 NAT. RESOURCES J. 725 (1996).

¹⁰ But cf. art. 12.

обязательство не является квалифицированным. Например, в нем ничего не говорится о том, что экосистемы должны защищаться лишь в том случае, если отсутствие такой защиты может нанести ущерб другому прибрежному государству. Поскольку понятие "экосистем" международных водотоков включает в себя прилегающие к ним земельные участки, статья 20 требует, чтобы такие земельные участки сохранялись таким образом, чтобы граничащие с ними водотоки не подвергались ущербу, например, в результате чрезмерного забора воды на сельскохозяйственные нужды. Несомненно, это не является абсолютным обязательством. Другими словами, это является обязательством проявлять должную осмотрительность, с тем чтобы защищать и сохранять экосистемы водотока. Это стандартное правило принимает во внимание чувствительность экосистемы, а также возможности соответствующего государства.

Загрязнение международных водотоков рассматривается в статье 21 "Предотвращение, сокращение и сохранение под контролем загрязнения". Определив термин "загрязнение", она использует стандартную формулировку, также применимую в статье 194 Конвенции по морскому праву, согласно которой прибрежные государства должны предотвращать, сокращать или сохранять под контролем" загрязнение международных водотоков. Однако в отличие от статьи 20 это обязательство является обусловленным. Оно вступает в силу лишь в том случае, если загрязнение "может нанести значительный ущерб другим государствам водотока или их окружающей среде..." Разумеется, по меньшей мере спорным является утверждение о том, что загрязнение, которое наносит ущерб лишь окружающей среде государства происхождения, должно сохраняться под контролем в соответствии с положениями статьи 20.

Статья 22 требует, чтобы прибрежные государства предотвращали привнесение в международные водотоки чуждых или новых видов организмов. Подобно статье 21 обязательство, содержащееся в статье 22, применяется лишь в тех случаях, когда значительный ущерб будет наноситься другим прибрежным государствам.

Статья 23 весьма в общих выражениях рассматривает проблему загрязнения морской среды из источников, находящихся на суше. Подобно статье 20 обязательство применяется независимо от того, наносится ли ущерб другим государствам. Однако фактически статья 23 выходит за рамки проблемы загрязнения. Поскольку она требует от прибрежных государств "защищать и сохранять морскую среду" она, по всей очевидности, будет также применяться к таким явлениям, как защита анадромных видов или коралловых рифов.

В "заявлении о понимании" Рабочая группа, в рамках которой обсуждалась Конвенция, указала, что статьи 21–23 "вводят для государств водотока норму должной осмотрительности". Интересно, что это заявление не охватывает статью 20. Но, как я уже указал выше, я считаю, что статья 20 должна также пониматься как отражающая обязательство проявлять должную осмотрительность.

Статья 24 "Управление" – это положение, которое многие специалисты считают слишком скромным с учетом важности совместных комиссий. Однако Комиссия международного права считала, что его не следует развивать более в этом общем рамочном документе. Она считала, что хотя международное право может требовать от прибрежных государств наладить сотрудничество между собой, оно не может идти столь далеко, чтобы требовать от них образования совместных комиссий. Я полагаю, что Комиссия была права в своей оценке, хотя, по моему мнению, статья могла бы пойти несколько дальше, указав, например, конкретные формы, которые могло бы принимать организованное сотрудничество между прибрежными государствами. Однако некоторые государства, и фактически некоторые члены Комиссии, относились весьма сдержанно по отношению к статье даже в ее нынешнем виде, и уже тем более не могли допустить появления более конкретного положения.

Регулирование водотоков, как международных, так и национальных, – это распространенное явление, о чем скажет вам любой инженер, занимающийся гидроресурсами. Зачастую это принимает форму укрепления берегов для предотвращения эрозии, укрепления русла какой-либо реки,

строительство набережных и тому подобное. Статья 25 рассматривает такие виды деятельности, которые требуют от прибрежных государств сотрудничать в реагировании на потребности регулирования или участвовать на справедливой основе в необходимых строительных работах.

Вопросы строительства и содержания плотин и подобных работ рассматриваются в статье 26 "Сооружения". Поскольку построенная по ошибочным расчетам плотина может представлять собой большую опасность для государств, находящихся вниз по течению, эта статья требует, чтобы государство, на территории которого находится плотина, содержало ее и защищало ее от сил, которые могут привести к ущербу для других прибрежных государств.

Часть V озаглавлена "Вредоносные явления и чрезвычайные ситуации". Она содержит по одной статье, касающейся каждой из этих тем. Под "вредоносными явлениями" понимаются такие явления, как передающиеся через воду заболевания, ледоход, заиление и эрозия. Статья 27 требует от прибрежных государств принимать "все соответствующие меры" для предотвращения или смягчения таких явлений, когда они могут нанести ущерб другим государствам, участвующим в использовании водотока. Статья 28 рассматривает чрезвычайные ситуации. Этот термин определен достаточно широко, и включает, как природные явления, такие, как наводнения, так и явления, которые вызваны действиями человека, такие, как выбросы отходов химической промышленности. Государство, на территории которого возникла такая чрезвычайная ситуация, должно уведомить другие потенциально затрагиваемые государства, а также компетентные международные организации. Оно должно принять также "все осуществимые меры для предотвращения, смягчения и ликвидации вредных последствий чрезвычайной ситуации".

Часть VI "Прочие положения" содержит статьи 29–33. Статья 29, рассматривающая период вооруженного конфликта, служит напоминанием о том, что имеются нормы международного права, которые защищают международные водотоки и относящиеся к ним сооружения, установки и другие объекты во время военных действий.

Статья 30 предусматривает для прибрежных государств возможность использования косвенных процедур для выполнения их обязательств по сотрудничеству в соответствии с Конвенцией, когда имеются серьезные препятствия для поддержания прямых контактов между ними, как, например, в тех случаях, когда они не имеют между собой дипломатических отношений.

Статья 31 просто защищает секретную информацию, которая имеет "жизненно важное значение... для национальной обороны и безопасности".

Статья 32, главным образом, рассматривает средства правовой защиты интересов частных лиц. Она имеет цель обеспечить равный доступ и недискриминацию, с тем чтобы сторона, которой был нанесен ущерб или которая подвергается опасности нанесения такого ущерба, могли иметь доступ к судебным или административным процедурам в государстве происхождения независимо от того, что это происходило по другую сторону международной границы. Эта статья вызвала разногласия в ходе переговоров, проводимых в Организации Объединенных Наций, включая предложения об ее исключении. Очевидно, что не все государства могут пока примириться с идеей о том, чтобы предоставлять частным лицам из других (как правило, соседних) стран недискриминационный доступ к своим судебным и административным процедурам в связи с трансграничным ущербом или угрозой нанесения такого.

Статья 33 об урегулировании споров также являлась достаточно спорной, главным образом, потому, что она предусматривает обязательное установление фактов по просьбе любой стороны спора. Любая обязательная процедура по урегулированию споров ведет к тому, что вызывает сильные возражения со стороны некоторых стран¹¹, даже если обязательным является лишь

¹¹ Например, Китай и Индия. Стенографический отчет. 99-е пленарное заседание. см. сноска 4. выше. 7 (Китай) и 9 (Индия).

установление фактов и даже если оно становится обязательным лишь после провала переговоров по урегулированию спора в течение шести месяцев. Ряды этих "автоматических противников" были укреплены за счет ряда государств, находящихся вверх по течению¹², которые, по всей очевидности, не хотели менять свою позицию по международному водотоку, находящемуся в их компетенции. И все же факты имеют решающее значение для сути обязательств Конвенции. Например, как могут государства определить вопрос о том, является ли их использование "справедливым и разумным" по статье 5, не имея при этом согласованной фактической базы? И как может государство установить, что ему нанесен значительный ущерб, если государство, которое обвиняется в нанесении ущерба, отрицает, что оно причинило его и что вообще был нанесен какой-либо ущерб? Важность фактов в этой области является несомненной, и это заставило Комиссию международного права отойти от своей обычной практики, и включить статью об урегулировании споров в свой проект. Статья 33 также предусматривает, что государства, становящиеся участниками Конвенции, заявляют о том, что они соглашаются с обязательной передачей споров в Международный суд или с рассмотрением в арбитражном органе в соответствии с процедурами, предусмотренными в приложении к Конвенции.

В КАКОЙ СТЕПЕНИ КОНВЕНЦИЯ ОТРАЖАЕТ МЕЖДУНАРОДНОЕ ОБЫЧНОЕ ПРАВО?

Сейчас я хотел бы кратко рассмотреть вопрос о том, в какой степени Конвенция отражает нормы международного обычного права. Я полагаю, что с некоторой долей уверенности можно сказать о том, что большинство основополагающих обязательств, содержащихся в Конвенции, действительно отражают нормы обычного права. В судебном решении по делу Габчиково-Надьмарош Суд заявил, что принятие Конвенции "укрепляет" "принцип" "общности интересов" государств международного водотока¹³. Хотя Комиссия международного права не заняла какой-либо позиции в отношении того, является ли какая-либо конкретная статья или пункт кодификацией международного права или усилением по прогрессивному развитию этого права, исходя из практики государств, представляется разумным сделать вывод о том, что, по крайней мере, три общих принципа, закрепленных в Конвенции, соответствуют нормам обычного права. К их числу относятся обязательства использовать международный водоток справедливым и разумным образом, не наносить значительный ущерб и уведомлять потенциально затрагиваемые прибрежные государства о планируемых мерах в отношении международного водотока. Разумеется, и другие положения Конвенции, некоторые из положений, относящихся к окружающей среде, тесно связаны и даже проистекают из этих принципов. В той степени, в какой эти положения основаны на основополагающих принципах, о них также можно сказать, что они отражают обычаи.

Я хотел бы добавить еще несколько слов по этому вопросу и они касаются решения Международного суда по делу Габчиково-Надьмарош. Как я уже указал ранее, Суд неоднократно ссылаясь в своем решении на право справедливого и разумного участия в использовании и получения выгод от международного водотока¹⁴. Знаменательным является отсутствие какой-либо ссылки на принцип "о ненанесении ущерба". Венгрия достаточно настойчиво основывалась на этой концепции в своем обвинении, но Суд не согласился использовать эту концепцию в качестве основы для своего решения. Я не склонен считать это существенным ослаблением правила о "ненанесении ущерба"; это, однако, свидетельствует о том, что Суд считает принцип справедливого использования более важным из этих двух принципов.

¹² Например, Франция, Израиль (фактически находящийся в верховьях реки Иордан) и Руанда. Эти государства, вместе с Китаем и Индией, обычно считали, что статья 33 должна следовать принципу свободного выбора средств. Стенографический отчет, 99-е пленарное заседание, сноска 4, выше. 8 (Франция), 11 (Израиль) и 12 (Руанда). В раздельном голосовании по статье 33 в рабочей группе следующие пять стран голосовали против: Китай, Колумбия, Франция, Индия и Турция. В конечном счете 33 делегации высказались за, 5 – против, 25 воздержались.

¹³ Сноска 6, выше, пункт 85, slip op. at 47.

¹⁴ Там же, пункты 78 и 85.

ВЫВОД: ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ КОНВЕНЦИИ

В качестве вывода я хотел бы прокомментировать экологические положения Конвенции с точки зрения их сравнимости с подобными положениями других документов. Прежде всего следует помнить о том, что речь идет об универсальном рамочном соглашении. В силу этого факта нельзя ожидать того уровня подробности, который можно найти в двустороннем или региональном документе. Действительно, в ходе переговоров в рамках Организации Объединенных Наций был сделан целый ряд предложений для укрепления и, как говорилось, для "обновления" положений Конвенции с точки зрения экологических требований. Большинство этих предложений поступило от делегаций западноевропейских стран, но некоторые предложения поступили из других регионов, таких, как Латинская Америка. И в конечном счете были приняты лишь немногие из них. Поэтому нельзя говорить о том, что Конвенции не хватает более убедительных экологических положений по той причине, что о них не думали в ходе переговоров. На деле об этих положениях думали, но они просто были неприемлемы для достаточно большого числа делегаций.

Второй аспект также касается того факта, что этот документ является рамочным документом. Поэтому он предназначен для того, чтобы быть дополненным более подробными соглашениями, касающимися конкретных водотоков, совместно используемых двумя или большим числом стран. Уровень защиты, который может быть признан уместным для Канады или Соединенных Штатов Америки, например, может не подходить для других стран. Но я могу утверждать, что Конвенция обеспечивает надлежащие рамки для проведения прибрежными государствами переговоров о соглашениях, учитывающих конкретные обстоятельства и потребности.

ЧАСТЬ II

ПОЛИТИКА ВСЕМИРНОГО БАНКА В ОТНОШЕНИИ ПРОЕКТОВ, КАСАЮЩИХСЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДНЫХ ПУТЕЙ

ГЛАВА 3

История и условия развития политики Банка в отношении проектов, касающихся международных водных путей*

Радж Кришна**

ПЕРВОНАЧАЛЬНЫЙ ЭТАП

Всемирный банк сыграл важную роль в финансировании проектов по эксплуатации и освоению водных ресурсов международных рек¹. Такое финансирование и раньше не всегда обходилось без сложностей, которые в определенной мере сохранились и по сей день. Запросы на осуществление проектов с использованием международных водотоков совпали с переходом Банка от финансирования реконструкции к финансированию развития. Из тех проблем, с которыми пришлось столкнуться Банку, наиболее значительными являлись международные споры, отсутствие четких правил, касающихся несудоходных видов использования, доктрина Хармона, а также недостаток прецедентов и научных трудов по данной тематике. Поэтому вначале Банк осуществлял жесткую политику, которая впоследствии была заменена более гибким подходом. Тем не менее, даже на начальном этапе Банк финансировал проекты, не вызывающие споров (Родезия: проект строительства гидроэлектростанции Кариба, 1956 год), либо проекты, по которым представлялось возможным достичь соглашения между прибрежными государствами (часто именуемыми как государства водотока) (Сальвадор: проект строительства гидроэлектростанции Рио Лемпа, 1949 год).

В случае наличия споров в отношении международных водотоков Банк отказывался финансировать проекты и настаивал на достижении соглашения между прибрежными государствами. Так, Банк не стал финансировать проекты по Инду предложенные Индией (Бхакра/Нангал, 1949 год), и Пакистаном (Проект строительства плотины в нижнем течении Синда, 1950 год), из-за отсутствия соглашения между этими государствами. Банк так же настаивал на достижении соглашения между прибрежными государствами в начале 1950-х годов, когда речь шла о Ниле (Египет: строительство Асуанской плотины в верхнем течении Нила); (Судан: строительства плотины Розери, 1957 год и проект экстенсивной ирригации Манаджил, 1957 год) и Евфрате (Сирия: строительство многоцелевой плотины Юсефа Паши, 1953 год).

ГИБКИЙ ПОДХОД

В 1950 году Сирия обратилась к Банку с просьбой о финансировании проекта "Осушение Гхаба". Этот проект подразумевал использование вод Оронта – реки, которая берет начало в Ливане, протекает через Сирию, образует границу между Сирией и Турцией протяженностью около двадцати миль, а затем, поворачивая на запад и юго-запад, протекает на протяжении пятидесяти пяти миль по территории Турции и впадает в море.

В связи с ростом числа запросов об осуществлении проектов на международных реках сотрудники Банка ощутили необходимость разработки политики в отношении таких запросов. В этой связи было рассмотрено четыре возможных варианта. Первый вариант: Банк будет рассматривать

* Текущая политика и процедуры, применяемые Банком в отношении проектов, касающихся международных водных путей, включены в ОР и ВР 7.50 (перезданы в виде приложения 2 к настоящему докладу).

** Бывший советник по вопросам международного права (операции), Всемирный банк, и председатель Комитета, созданного в 1984 году для пересмотра политики Банка в отношении прибрежных государств. Другими членами Комитета являлись Роберт Пиччиотто, Е. Лердау и В. Раджагопалан.

¹ В дальнейшем термины "международные воды" и "международные водотоки" используются как взаимозаменяемые.

бассейн водотока как единое целое и проект как часть всеобъемлющей схемы. Второй: Банк будет требовать согласия от всех прибрежных государств. Третий: Банк будет признавать только сложившиеся виды использования/традиционные права. Четвертый: Банк будет осуществлять гибкий подход и рассматривать каждый вопрос по существу. Применительно к данному проекту сотрудники Банка отдали предпочтение гибкому подходу. В этой связи от правительства требовалось гарантировать следующее: а) что прибрежное государство верхнего течения (Ливан) не будет осуществлять забор воды из Оронта в объеме, угрожающем проекту, б) что какое-либо прибрежное государство нижнего течения не будет заявлять серьезного протеста в связи с ущербом, наносимым уже существующим видам водопользования и с) что прибрежные государства ни нижнего ни верхнего течения не будут заявлять серьезного протеста в связи с ущербом, наносимым потенциальным видам использования. Сирия была также проинформирована о том, что Банк отклонит любой протест со стороны других прибрежных государств, если сочтет его "неуместным и не заслуживающим рассмотрения". Применяя этот гибкий подход, сотрудники Банка пришли к мнению, что возможные виды использования вод верхнего течения не поставят проект под угрозу, что проект позволит осуществлять контроль за зимними разливами Оронта и это будет иметь благотворное влияние на всю долину, расположенную к северу, и что будет обеспечен достаточный приток воды в летнее время для потребления в Турции. Турция была информирована о соображениях Банка. Условия предоставления кредита обсуждались с Сирией, но до того, как проект был представлен на рассмотрение Совета директоров, Турция обратилась с протестом в Банк. В Дамаске состоялась встреча турецких и сирийских экспертов, которые согласились с тем, что территория Турции в период строительства будет часто подвергаться наводнениям, и что проект в его нынешнем виде не оставит Турции "ни капли воды" в оросительные сезоны. Соответственно, Турция потребовала пересмотра проекта. Позднее Сирия отказалась от своей просьбы о предоставлении кредита, об условиях которого она вела переговоры, в том числе кредита на осуществление проекта по Гхабу.

Хотя проект не был осуществлен, он, тем не менее, стал важным шагом в практике решения Банком вопросов прибрежных государств.

МЕМОРАНДУМ ПО ВОПРОСАМ ОПЕРАТИВНОЙ ПОЛИТИКИ (8), ПРИНЯТЫЙ В МАРТЕ 1956 ГОДА

В ходе работы Банка над решением проблем, связанных с проектом по Гхабу, им были приняты основные принципы руководства персоналом². Меморандумом, принятым в марте 1956 года, была введена система раннего предупреждения, обязывающая немедленно ставить руководство Банка в известность о любом проекте, предусматривающем использование международного водотока. Никакие шаги по рассмотрению положительных и отрицательных сторон проекта, ни по его реализации, не могли быть предприняты без одобрения руководством Банка той или иной процедуры урегулирования международных аспектов проекта.

ПЕРЕСМОТРЕННЫЕ ВАРИАНТЫ 1964 И 1985 ГОДОВ

Пересмотренный вариант от 1964 года предусматривал дополнительные требования относительно предоставления отчетности Совету директоров. Необходимо было информировать исполнительных директоров о том, что Банк убедился в урегулировании вопросов прибрежных государств, надлежащими достигнутыми договоренностями, а также в том, что другие прибрежные государства не выдвинули возражений против проекта, или что проект не наносит ущерба, а отсутствие четко выраженного согласия со стороны другого прибрежного государства не имеет существенного значения, либо выдвигаемые возражения являются необоснованным. Пересмотренная политика оставалась в силе вплоть до 1985 года в качестве OMS 2.32, а затем она подверглась дальнейшему пересмотру.

² Оперативный меморандум о проектах, касающихся международных внутренних водных путей. Оперативный меморандум Всемирного банка № 8 (1956 год).

Пересмотренный вариант от 1985 года появился в связи с протестом, выдвинутым Ираном против ирригационного проекта Игдир-Аксу-Эрегли-Эрчис в Турции, в результате чего было принято решение о пересмотре политики Банка.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Пересмотренная оперативная политика основывается главным образом на деятельности Банка до 1985 года и появляющихся в последнее время нормах международного права. Поэтому будет полезно упомянуть о некоторых наиболее характерных аспектах институциональной практики.

Уведомление

Требование об уведомлении других прибрежных государств отражает принцип добрососедства, которому Банк, являясь международной организацией, действующей в сфере сотрудничества, уделяет особое внимание. Приступая к осуществлению предлагаемого проекта Юсефа Паши, Банк потребовал, чтобы прибрежные государства в целом были уведомлены о проекте. Такое уведомление могло быть сделано правительством государства, предложившего проект другим прибрежным государствам, либо самим Банком. В некоторых случаях Банк направлял уведомление Исполнительному директору, представлявшему также интересы другого прибрежного государства. Банк в своей деятельности не придерживался каких-либо стандартов, допуская некоторые отклонения. Так, например, в одних случаях требовалось предоставление полного оценочного отчета о проекте, в других – не требовалось.

В такой практике имелись также некоторые исключения. Банк не требовал направлять уведомление государствам, не являющимся его членами, но составлял свое собственное заключение о возможных вредоносных последствиях проекта. Имелись также и случаи непредставления уведомлений.

Соглашения

Существующие соглашения между прибрежными государствами в целом признаются. В тех случаях, когда соглашения считались неадекватными, Банк добивался внесения в них изменений. В отсутствие соглашения сотрудники Банка определяли, может ли проект нанести ущерб другому прибрежному государству. Если существовала такая вероятность, Банк, прежде чем приступить к финансированию проекта, требовал заключения соглашения между прибрежными государствами.

Согласие

В целом согласия другого прибрежного государства не требовалось, за исключением тех случаев, когда проект мог нанести значительный ущерб другому прибрежному государству. Например, когда проект мог привести к увеличению забора воды в период засухи, нанося тем самым ущерб прибрежному государству, расположенному ниже по течению. Согласие требовалось также в тех случаях, когда проекту мог быть нанесен значительный ущерб различными видами использования воды прибрежным государством верхнего течения. В некоторых случаях, даже когда не ожидалось, что проект будет иметь какие-либо неблагоприятные последствия для другого прибрежного государства либо ему самому будет нанесен ущерб, ситуация требовала заручиться поддержкой или согласием других прибрежных государств.

ПРОБЛЕМЫ И СООБРАЖЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ВЫРАБОТКОЙ ПОЛИТИКИ

Согласование с базовыми положениями международного права

С момента принятия первоначальной политики в 1956 году до появления пересмотренного варианта в 1985 году благодаря деятельности международных органов, занимающихся вопросами права международных водотоков, а также публикации научных трудов соответствующие нормы международного права были в значительной мере изучены и доработаны. Вот один из примеров: когда сотрудники правового департамента Банка работали над пересмотренным вариантом OMS 2.32, у них возникло впечатление, что "призрак" Хармона окончательно рассеялся. В ходе подготовки вышеупомянутого варианта было изучено около 200 соглашений и 140 прецедентов с прибрежными государствами, рассмотренных Всемирным банком. Сотрудники опирались также на следующие источники: i) общепризнанные принципы международного права; ii) решения международных арбитражных организаций и iii) труды Института международного права (ИМП), Ассоциации международного права (АМП) и Комиссии международного права (КМП) Организации Объединенных Наций.

Принципами, получившими широкую поддержку, были право на справедливое использование и ненанесение значительного ущерба. Идея первого принципа состоит в том, что каждое прибрежное государство обладает одинаковым с любым другим прибрежным государством правом на разумное и справедливое использование вод. Второй принцип предусматривает, что любое государство имеет прав использовать водоток в пределах своей территории, но только таким образом, чтобы не нанести значительного ущерба другому прибрежному государству.

Что касается прецедентного права, то большое значение для нашей работы имели два прецедента: арбитражное решение по делу Trail Smelter³ и арбитражное решение по делу Lake Lanoux⁴. Я всегда считал, что арбитражное решение по делу Trail заключало в себе огромный потенциал для развития международного права, и что юристы, специализирующиеся в данной области, не уделили достаточного внимания этому аспекту.

В добавление к вышесказанному, следует подчеркнуть, что весьма полезными для нас оказались также труды КМП, АМП (Хельсинкские правила) и Института международного права. В КМП ранее уже имелись проекты статей, подготовленные судьей Швобелем и судьей Эвенсеном. Судья Швобель представил три доклада⁵, и судья Эвенсен – два⁶. Тем не менее, проблема заключалась в том, что различные предложенные ими проекты статей содержали значительные расхождения и несоответствия. Именно на фоне зарождения этих базовых положений международного права Банк приступил к пересмотру своей политики.

Терминология

Первая и основная проблема, с которой столкнулся Банк, заключалась в выборе термина для обозначения международных вод. Термин "международная река" более не являлся адекватным.

³ (U.S. v. Can.) (1941), 3 R.I.A.A. 1905 (1949).

⁴ (Spain v. Fr.), 12 R.I.A.A. 281 (1957).

⁵ Судья Международного суда. Докладчик Стивен М. Швобель. *Первый доклад по вопросам права несудоходных видов использования международных водотоков, 1979 год*, vol. II, pt. I Y.B. Int'l L. Comm'n 143, U.N. Doc. A/CN.4/320. Второй доклад см. *Право судоходных видов использования международных водотоков, 1980 год*, vol. II, pt. 2 Y.B. Int'l L. Comm'n 104, U.N. Doc. A/CN.4/332 и Add.1. Третий доклад см. *Третий доклад по вопросам права несудоходных видов использования международных водотоков*, U.N. Doc. A/CN.4/348.

⁶ Судья Международного суда. Докладчик Йенс Эвенсен. *Первый доклад по вопросам права несудоходных видов использования международных водотоков, 1983 год*, vol. II, pt. I Y.B. Int'l L. Comm'n 155, U.N. Doc. A/CN.4/367. Второй доклад см. U.N. Doc. A/CN.4/381.

Представлялось маловероятным, что термин "международный бассейн", использовавшийся в Хельсинкских правилах и встретивший широкое сопротивление, получит международное признание. Генеральная Ассамблея ООН использовала термин "международные водотоки", направляя этот вопрос для изучения в КМП. КМП с самого начала отложила определение термина на будущее. Тем не менее, судья Швобель в представленном им первом проекте статей предложил понятие "международной системы водотоков". Поэтому возникла необходимость в объяснении того, что подразумевалось под словом "система". В отсутствие попытки дать точное определение, понимание термина "международная система водотоков" было принято КМП в качестве "рабочей гипотезы". "Рабочая гипотеза" состояла из трех пунктов. Первый пункт более или менее отражал смысл понятия "международного бассейна". Наибольшие трудности вызвал третий пункт. Он гласил:

В той степени, в какой части вод одного государства не затрагиваются либо сами не затрагивают виды использования вод другого государства, они не рассматриваются в качестве составной части международной системы водотоков. Следовательно, только в той степени, в какой виды использования вод системы затрагивают друг друга, система считается международной; соответственно, понятие международного водотока является не абсолютным, но относительным.

Это понятие "относительности" водотока было сохранено судьей Эвенсеном в предложенных им проектах статей. В соответствии с понятием "относительности", одна и та же часть водного потока могла являться международной для одного, но не для другого прибрежного государства, не затрагиваемого этим видом использования. "Относительность" стала открытием, равносильным отрицанию самого понятия международного водотока.

С учетом отмеченных выше проблем мы решили принять более нейтральный термин "международный водный путь" для целей политики Банка и применять перечислительный подход, указывающий те части водного массива, которые охватываются этим термином. Понятия "рабочая гипотеза" и "относительность" были отклонены.

Основополагающие правила

Для целей политики Банка мы приняли во внимание два ранее упоминаемых принципа: право на справедливое использование и запрет нанесения значительного ущерба. Однако они были по-разному сформулированы АМП и КМП, причем формулировки, данные им в рамках последней судьей Швобелем и судьей Эвенсеном, также значительно различались между собой. Несмотря на это, правило "о ненанесении значительного ущерба" было положено в основу политики Банка.

Выбор нами правила "о ненанесении значительного ущерба" подвергся критике по различным причинам. А именно:

- i) правило "о ненанесении значительного ущерба" в большей степени благоприятствует прибрежным государствам нижнего течения;
- ii) политика игнорирует доктрину справедливого использования; и
- iii) политика имеет тенденцию форсировать развитие.

Что касается первого пункта, то здесь можно указать, что политика не допускает дискриминации в отношении прибрежного государства верхнего течения. Прибрежное государство нижнего течения также может нанести ущерб государству верхнего течения. Второй пункт критики также неоправдан. Документ о политике Банка, предлагающий внести в нее изменения, сделал равный акцент на обоих принципах. В период пересмотра политики (1984–1985 годы) КМП заняла две значительно различающиеся между собой позиции. Судья Швобель предложил правило, предполагавшее, что какое-либо прибрежное государство может наносить значительный ущерб другому прибрежному государству, если оно действует в рамках своего права на справедливое использование вод. Таким образом, принцип, запрещающий нанесение значительного ущерба,

отступает на второй план перед принципом справедливого использования. Но судья Эвенсен коренным образом изменил этот принцип и сформулировал его без ссылки на справедливое использование, сделав тем самым два принципа независимыми друг от друга.

Политика Банка могла бы развиваться также вокруг принципа справедливого использования. Однако большим препятствием здесь является то, что для каждого проекта Банку необходимо будет определять, подпадает ли конкретный вид использования, который ему предстоит финансировать, под принцип справедливого использования государства-бенефициара, что потребует последующего проведения анализа того, что является справедливым для других прибрежных государств – задачи, которую Банк не может выполнить без согласия других прибрежных государств, поскольку не является ни судом, ни трибуналом. С другой стороны, правило о ненанесении ущерба казалось более подходящим для Банка и простым для применения. Кроме того, стремление избежать ущерба на протяжении многих лет оставалось ведущим принципом деятельности Банка. Его принятие Банком никоим образом не отменяет всей значимости принципа справедливого использования.

С учетом вышесказанного позвольте мне признать, что, хотя мы следовали правилу "о ненанесении значительного ущерба", меня беспокоило сомнение, что Банку все равно придется рассматривать вопрос о справедливом использовании при определении того, нанесет ли тот или иной проект значительный ущерб. Когда в связи с предполагаемым проектом я сделал заявление, в котором утверждалось, что ущерб наносится в случае, если государству водотока отказано в его праве на справедливое использование, Юриконсульт обратился ко мне с просьбой объяснить мою позицию. Я указал ему на то, что эти два правила в определенный момент пересекаются. После продолжительного обсуждения он постановил, что Банк не будет вдаваться в изучение того, нанесет ли тот или иной проект значительный ущерб, но вместо этого рассмотрит вопрос о том, может ли проект причинить вред или вызвать неблагоприятные последствия. В случае, если это так, Банк остановится на этом этапе и не будет финансировать проект.

С учетом событий в КМП, последовавших после 1984–1985 годов, постановление Юриконсульта замечательным образом предвосхитило последующие решения КМП. До этого времени КМП использовала термин "значительный ущерб" в изложении основного принципа закона, а также в отношении планируемых для осуществления каким-либо прибрежным государством работ, которые также разрешались лишь при условии ненанесения значительного ущерба. В последующие годы КМП, придерживаясь видоизмененного основного принципа, опустила фразу "значительный ущерб" применительно к планируемым работам (являющимся проектами, финансируемыми Банком) и заменила ее словами "значительные неблагоприятные последствия". Практика Банка рассматривать скорее "неблагоприятные последствия", чем "значительный ущерб" применительно к проектам, выносимым на его рассмотрение и являющихся обычно планируемыми работами, полностью соответствует нормам международного права.

Что касается третьего пункта критики о том, что политика Банка имеет тенденцию форсировать развитие в государствах нижнего течения, можно отметить, что этот процесс происходил и продолжает происходить вне зависимости от политики Банка.

Типы проектов

В той степени, в которой политика затрагивает как юридический, так и неюридический персонал, было признано желательным определить также тип проектов, охватываемых ею. Положения политики еще глубже отражают озабоченность Банка по поводу экологических аспектов загрязнения окружающей среды.

Требование об уведомлении

За незначительными исключениями политика Банка требует, чтобы прибрежные государства уведомлялись о проекте через Совет директоров. Обязательство направлять уведомление проистекает из основных норм международного права. Оно признано научными организациями и учеными и пользуется поддержкой в юридической практике государств.

Масштаб обязательства по уведомлению

Хельсинкские правила установили необходимость уведомления любого другого государства бассейна, интересы которого могут быть существенным образом затронуты любым предполагаемым строительством или объектом, способным изменить режим бассейна таким образом, что это могло бы привести к спору. В своих формулировках требования об уведомлении как Швებель, так и Эвенсен санкционировали уведомление в том случае, если предполагаемый проект мог нанести значительный ущерб какому-либо другому государству водотока.

Во всех этих формулировках решение о направлении уведомления полностью зависит от волеизъявления государства водотока, планирующего использование. В практическом плане Банку не рекомендовалось полагаться исключительно на волеизъявление одного из государств водотока, которое может неблагоприятно затрагивать права и интересы других государств водотока. Также, в то время, как международное право может разрешать государству водотока не уведомлять о проектах, которые, на его взгляд, могут нанести меньший, чем значительный ущерб, Банк должен действовать в рамках ограничений, проистекающих из характера его деятельности в качестве международной совместной организации и предотвращать любую возможность возникновения спора между его членами. В силу этих причин и с учетом двух исключений пересмотренная политика Банка устанавливает принцип уведомления для всех проектов. Этими исключениями являются:

- i) проекты, предусматривающие внесение добавлений или изменений в действующую схему путем реконструкции, строительства или каким-либо другим способом, которые, по мнению Банка, не приведут к ухудшению качества или количества потоков воды, поступающей в другие прибрежные государства. Однако, положения политики разъясняют, что если между государствами водотока существует какое-либо соглашение или договоренность, они должны быть приняты во внимание;
- ii) обследование источников воды и технико-экономические обоснования, касающиеся международных водных путей или связанные с ними;
- iii) текущая ОР 7.50 содержит, кроме того, еще одно исключение, отражающее интерпретацию Банком положений политики.

Требование в отношении периода уведомления

Уведомление предусмотрено на самой ранней стадии осуществления проекта. Тем не менее, среди членов Общебанковского комитета, занимающегося вопросами пересмотра политики, наблюдалось расхождение во мнениях относительно периода, отводимого для ответа другому прибрежному государству. КМП предложила период в 6 месяцев в качестве необходимого для уведомления. Некоторые из членов Комитета сочли период в шесть месяцев слишком долгим, тогда как другие указали, что в случае сложного проекта срок в шесть месяцев может быть недостаточным. В результате найденного компромисса базовый документ Банка устанавливал следующее: "Другим прибрежным государствам предоставляется необходимый период времени, который обычно не должен превышать шести месяцев с момента отправки деталей проекта".

Отказ в уведомлении

В соответствии с правилами КМП государство водотока несет ответственность в случае, если оно не уведомляет о проекте, а проект наносит значительный ущерб. С учетом такой ответственности Банк применяет иной подход. Предусмотрено, что если государство водотока не уведомляет и возражает против уведомления Банком, Банк прекращает дальнейшее осуществление проекта. Это условие оказалось довольно эффективным на практике.

Ответ прибрежного государства

Банк не требует согласия уведомляемого государства водотока. Достаточно положительного ответа, который может быть сделан в форме согласия, отсутствия возражений, поддержки проекта или подтверждения, что проект не причинит вреда его интересам.

Отсутствие ответа

Ситуация осложняется в случае отсутствия ответа со стороны уведомляемого государства водотока. Может ли уведомляющее государство приступить к осуществлению проекта без того, чтобы быть привлеченным к ответственности в соответствии с нормами международного права? Влечет ли за собой отсутствие ответа потерю основных прав, предусмотренных нормами международного права? Может ли молчание восприниматься как согласие? Это были наиболее важные вопросы, которые нам предстояло решить.

Хельсинкские правила не давали ответа на эти вопросы. С другой стороны, Швебель и Эвенсен точно подошли к решению ключевого вопроса и пришли к мнению, что уведомляющее государство не несет ответственность за нанесение ущерба, если это, в противном случае, не является нарушением положений проектов статей, представленных на рассмотрение в КМП. В соответствии с их позицией молчание подразумевало безоговорочное согласие. У нас на этот счет имелись некоторые оговорки в свете проектов статей КМП об ответственности государств. Кроме того, для отсутствия ответа со стороны государства, являющегося членом Банка, могут иметься различные основания. Возможна ситуация, когда в стране в этот момент отсутствует правительство или же существует сразу несколько фракций, претендующих на роль законного правительства. Учитывая возникшие различия во мнениях мы решили оставить право на принятие решения о том, какие действия следует предпринимать в случае отсутствия ответа, за высшим руководством Банка, которое может предпочесть передать этот вопрос на рассмотрение независимых экспертов, что предусмотрено политикой Банка.

Протест прибрежного государства

До 1985 года политика была до некоторой степени прямолинейной в случае возражений против проекта со стороны какого-либо прибрежного государства. Сотрудники Банка были обязаны информировать Исполнительных директоров в связи с рассмотрением вопроса о предоставлении кредита о том, что Банк удостоверился, что "проект не наносит вреда интересам других прибрежных государств, и отсутствие с их стороны четко выраженного согласия не имеет существенного значения, либо возражения являются необоснованными".

Пересмотренная политика предусматривает более детальную процедуру рассмотрения протестов. Банк может назначать одного или нескольких независимых экспертов, мнения которых позволят Банку принять решение о дальнейшей работе по осуществлению проекта. Соответствующие положения подробно изложены в текущей ВР 7.50. Более ранние проекты в 1985 году предлагали использовать мирные средства разрешения споров, если возражения были признаны обоснованными. Такой автоматизм был неприемлем для высшего руководства Банка. Вместо этого пересмотренная политика предусматривает, что мирные средства "обычно" применяются в том случае, если возражения являются обоснованными.

Независимое мнение

Возник также важный вопрос о том, кто должен назначать независимых экспертов. Должны ли это делать прибрежные государства? Мы отклонили эту идею, поскольку такая процедура в значительной мере напоминала арбитраж. При наличии нескольких прибрежных государств водотока группа экспертов была бы слишком большой. Кроме того, существовала вероятность того, что прибрежные государства верхнего или нижнего течения могли почувствовать себя в меньшинстве. Но даже при равном числе потребовалось бы участие внешнего органа, что привело бы к

усложнению процедур и задержкам. В силу этих причин мы еще ранее предложили избрать Президента Банка в качестве органа, назначающего членов Консультативного технического совета из числа экспертов. Эти предложения не нашли широкого отклика у высшего руководства Банка. Соответствующие положения содержатся в текущей ВР 7.50.

КРИТИЧЕСКИЕ ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ПОЛИТИКИ БАНКА

Вопрос о прибрежных государствах верхнего и нижнего течения

За эти годы политика Банка неоднократно подвергалась критике. Было высказано мнение, что она благоприятствует прибрежным государствам нижнего течения. Этот вопрос уже затрагивался ранее. Некоторые настаивали на том, чтобы политика строилась исходя из факта деления прибрежных государств на государства верхнего и нижнего течения. В действительности эта идея, содержащаяся в одном из заявлений о пересмотре политики Банка, вызванном изменениями внутренней организационной структуры Банка после 1985 года, была отклонена сразу после своего рассмотрения. Банк не принял подход, предусматривающий деление государств на государства верхнего и нижнего течения, и проводил одинаковую политику по отношению ко всем государствам водотока. Для этого имелось несколько причин. Например, сложности географического порядка препятствовали осуществлению такого подхода. Пограничные воды не имеют прибрежных государств верхнего и нижнего течения. Водоток может течь из государства А в государство Б, затем образовывать границу, а затем вновь поворачивать из государства Б в государство А. Какое же из прибрежных государств является государством верхнего или нижнего течения? Кроме того, ни КМП ни АМП не поддержали этот подход. Напротив, в том что касается судоходных видов использования водотоков, принцип равенства прибрежных государств является преобладающим.

Проблема грунтовых вод

Наибольшее число критических замечаний вызвал тот факт, что политика Банка не охватывает международные грунтовые воды. В этой связи можно указать, что данный вопрос был всесторонне рассмотрен в ходе пересмотра политики Банка, однако по причине отсрочки КМП определения понятия "международного водотока" и решения о невключении вопроса о международных ограниченных грунтовых водах в проекты статей, грунтовые воды вообще не были охвачены политикой Банка. Тем не менее, в отношении проектов, затрагивающих грунтовые воды международного характера эта политика применялась на специальной основе. Недавнее принятие Конвенции сделало необходимым пересмотр политики с тем, чтобы либо включить в нее грунтовые воды, либо проводить по данному вопросу отдельную политику.

Неучастие Банка в финансировании спорных проектов

Как указывалось ранее, политика Банка предписывает процедуры для рассмотрения протестов прибрежных государств. Некоторые считают, что Банку не следует финансировать проекты, являющиеся объектом споров. Проблема, связанная с этим предложением, заключается в том, что оно предоставляет другим прибрежным государствам право вето. Когда потенциал проекта велик, а все другие возможности ограничены, какое-либо возражение не должно препятствовать финансированию проектов, если он не наносит ущерба или этот ущерб является незначительным. Важным аспектом здесь является то, что в подобных ситуациях Банк должен действовать с предельной ясностью, что является целью его политики. В случае, когда Банк, на основании проведенной его сотрудниками оценки и выявленного отсутствия значительного ущерба, все же принимает решение о финансировании того или иного проекта, вызвавшего возражения со стороны другого прибрежного государства, его моральной ответственностью становится осуществление в течение разумного периода времени контроля за последствиями проекта для того, чтобы удостовериться в ненанесении им значительного ущерба.

Слишком пассивная роль Банка

Другое критическое замечание касается того факта, что Банк является недостаточно активным в сфере рассмотрения проблем, связанных с прибрежными государствами. Это утверждение является до некоторой степени оправданным. Однако необходимо иметь в виду, что существуют определенные границы, за пределами которых действия Банка воспринимались бы как излишнее дублирование или чрезмерное вмешательство. Тем не менее, в последние годы наметились некоторые изменения в этом направлении. Банк может в большем объеме оказывать финансовую и техническую поддержку деятельности существующих организаций и учреждений, занимающихся вопросами речных бассейнов, либо помогать созданию таких организаций.

Правило, применяемое в случае незначительных дополнений

Как указывалось ранее, пересмотренный вариант от 1985 года предусматривал исключение в процедуре уведомления в случае внесения незначительных дополнений и изменений в действующие схемы. С более поздними изменениями это исключение было внесено в пункт 7 действующей ОР 7.50 и стало объектом критики как устанавливающее слишком жесткие рамки. Следует принять во внимание, что уведомление является ключевым элементом политики Банка. Цель вышеуказанного исключения заключалась в том, чтобы разрешить вносить некоторые незначительные дополнения и т. д. в действующие схемы. Безусловно оно не имело в виду разрешить, например, строительство дополнительных оросительных каналов в рамках проекта строительства гидроэлектростанции, либо периодическое внесение добавлений в ирригационный проект, которые в совокупности могли бы превысить территорию охвата первоначального проекта. ОР 7.50 разъясняет сферу применения исключения, включенного в пересмотренный вариант от 1985 года.

Проекты, осуществляемые на территории прибрежного государства, расположенного в самом нижнем течении

Это исключение, содержащееся в пункте 7 (е) ОР 7.50, не существовало в пересмотренном варианте от 1985 года. Оно включило в себя окончательное решение Банка в отношении проектов, осуществляемых на территории прибрежного государства, расположенного в самом нижнем течении. Я нахожу формулировку этого решения неудачной, поскольку она не соответствует нашей позиции в вопросе прибрежных государств верхнего и нижнего течения, так как она явно освобождает от необходимости направлять уведомления о проектах, осуществляемых в прибрежном государстве нижнего течения. Возможно, какая-либо другая формулировка была бы более подходящей.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКШИЕ ПОСЛЕ 1985 ГОДА

Кого уведомлять?

Этот вопрос возник в связи с проектом в Лесото на водотоке, одним из прибрежных государств которого являлась Намибия. В то время Намибия не была независимым государством. Поэтому Банк направил уведомление в Совет по Намибии Организации Объединенных Наций.

Ограничение периода уведомления

Ранее уже объяснялось, почему период уведомления не должен был "обычно превышать шести месяцев". Вопрос о том, какой необходимый период следует обычно разрешать, был оставлен открытым ввиду того, что международное право, так или иначе, склонялось к периоду в шесть месяцев. Эвенсен дал довольно категоричную формулировку: "Период в шесть месяцев был предложен как разумный минимальный период". Для Банка период в шесть месяцев также представлялся подходящим. Тем не менее, существовала тенденция рассматривать эти шесть месяцев как предельный срок и постепенно сокращать период уведомления. Это не совпадало с нашими намерениями. Если международное право устанавливает период в шесть месяцев, значит Банк также должен рассматривать его как минимальный необходимый период. Следовательно, формулировка

GP 7.50 разъясняет, что уведомление в течение периода менее шести месяцев желательно направлять только в чрезвычайных ситуациях.

Уведомление в соответствии с политикой Банка с учетом международных соглашений

Что касается этого вопроса, он может быть сформулирован следующим образом: если два государства водотока заключили соглашение, которое в дополнение к порядку водораспределения содержит исчерпывающие и подробные положения об использовании вод, но не требует уведомления, должен ли Банк, в соответствии со своей политикой, требовать уведомления о проектах, подпадающих под действие договоренностей о порядке водораспределения. Мой ответ на этот вопрос – отрицательный. Политика Банка не отвергает никаких международных соглашений, и если стороны в данном случае не предусматривают уведомления, то и не следует требовать его от них. В такой ситуации заключение соглашений об участии в использовании вод по-прежнему сопряжено с большими трудностями и следует приложить все усилия для того, чтобы обеспечить полное осуществление таких соглашений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Практически с самого начала осуществления операций по финансированию Всемирный банк столкнулся с большими сложностями в отношении проектов по международным водотокам. В связи с существованием споров между прибрежными государствами в различных частях мира и отсутствием ясности в применяемых нормах международного права, Банк с самого начала осуществлял очень осторожную политику. Позднее, ввиду необходимости решения новых проблем, связанных с этими факторами, в 1956 году были приняты руководящие указания для персонала, которые подверглись нескольким существенным пересмотрам, самый значительный из которых имел место в 1985 году. Эти пересмотренные варианты в настоящее время отражены в текущей ОР, ВР и GP.

Эта политика основывается на обязательстве о ненанесении значительного ущерба другим прибрежным государствам, предусмотренном международным правом. Такой подход был обусловлен скорее чисто практическими соображениями и соображениями, проистекающими из деятельности Банка в качестве совместной международной организации, чем официальным признанием предполагаемого верховенства вышеозначенного обязательства над правом прибрежных государств на справедливое использование. Политика Банка несомненно находится в соответствии с нормами международного права, касающимися международных водотоков, оказывая на них влияние и сама находясь под их влиянием. Тем не менее, с учетом критики политики Банка со стороны определенных кругов, проблем, возникших в ходе ее практического воплощения, а также последних изменений в международном праве, таких как включение в сферу рассмотрения грунтовых вод, Банк считает целесообразным осуществить пересмотр своей текущей политики.

ЧАСТЬ III
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВОДОТОКИ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

ГЛАВА 4

Стратегии ЕЭК ООН в области охраны окружающей среды в отношении международных водотоков: конвенции Хельсинки и Эспо

Бранко Боснякович*

ПРЕДЫДУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ВОПРОСЫ, РАССМАТРИВАЕМЫЕ В КОНВЕНЦИЯХ ЕЭК ООН ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Новые границы и новый потенциал для решения трансграничных экологических проблем

Перемены, происходящие сегодня в Европе, ставят новые масштабные задачи перед региональным сотрудничеством в целом и сотрудничеством в области охраны окружающей среды и ее безопасности в частности. В 1990–1995 годы число членов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) увеличилось с 34 до 55 стран, включая 27 стран, находящихся на этапе перехода от централизованного планового хозяйства к рыночной экономике. С появлением новых стран с переходной экономикой в регионе возникли новые границы, что создает еще больше трансграничных ситуаций и проблем.

Проблемы охраны окружающей среды, устойчивого развития и рационального использования природных ресурсов являются в основном трансграничными по своему характеру. К ним относятся: использование и охрана запасов пресной и морской воды, загрязнение воздуха (на большие расстояния); опустынивание и наводнения; опасные выбросы; транспорт; опасность радиоактивного заражения и последствия военных действий.

Вследствие того, что все большее число стран с переходной экономикой переходят в разряд развивающихся стран, возникают самые различные социально-экономические и экологические условия и тем самым усугубляются проблемы в области экологической безопасности.

Экологическое наследие прошлого в странах с переходной экономикой

В двух последних обзорных докладах " Окружающая среда в Европе – оценка Добриса"¹ и "Забота о завтрашнем дне Европы"² дается убедительная картина экологических рисков и проблем, которые присущи и особенно характерны для стран с переходной экономикой, к которым относятся страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и новые независимые государства (ННГ), возникшие в результате распада бывшего СССР.

Основными экономическими секторами и видами деятельности в странах с переходной экономикой, вызывающими загрязнение окружающей среды, являются промышленность, энергетика и сельское хозяйство, к которым следует добавить несовершенства и недостатки инфраструктуры, например, в том, что касается водоснабжения, обработки сточных вод и утилизации твердых отходов.

В некоторых странах ЦВЕ и ННГ обрабатывающая промышленность составляет около 50 процентов ВВП, что в два раза выше соответствующего показателя по Европейскому союзу (ЕС).

* Региональный советник по вопросам охраны окружающей среды. Европейская экономическая комиссия ООН. Женева, Швейцария.

¹ Europe's Environment-The Dobris Assessment (David Stanners & Philippe Bourdeau eds.,1995).

² WHO Centre for Environment and Health, Concern For Europe's Tomorrow: Health and the Environment in the WHO European Region (1995).

В частности, в рамках централизованного планового хозяйства бывшего СССР были созданы крупные промышленные комплексы с взаимосвязанными предприятиями, расположенными недалеко друг от друга. Определяющее значение обычно имели производственные показатели, а вопросам контроля за составом отработавших газов и удалением отходов внимания уделялось значительно меньше. Загрязнение воздуха стало серьезной проблемой во многих промышленных районах, с чем связывают возросший уровень респираторных и аллергических заболеваний, в частности у детей. Захоронение жидких промышленных отходов в неизолированных водоемах и/или простой сброс в отвал твердых промышленных и городских отходов привели к обширному заражению почвы и воды.

Сжигание ископаемого топлива для производства энергии на электростанциях, в промышленности и на транспорте по-прежнему является основным источником загрязнения воздуха в городах взвешенными частицами, окислами азота (NOX), углекислым газом (CO2) и двуокисью серы (SO2). Уровни выброса SO2 в ЦВЕ очень высоки по сравнению с масштабом потребления энергии, что вызвано зависимостью этих стран от низкокачественного угля, а также отсутствием технологии для борьбы с загрязнением; этому также способствует использование угля для бытовых нужд. В странах централизованного планового хозяйства почти не было стимулов для повышения эффективности использования энергоресурсов.

В результате интенсивного развития сельского хозяйства и животноводства в сочетании с чрезмерным использованием химикатов, огромное воздействие неточечных источников на водную среду еще более возрастает. Площадь поливных земель значительно расширилась, особенно в полусухих районах ЦВЕ и ННГ. К вредному экологическому воздействию орошения относятся истощение запасов воды в горных районах реках и местных артезианских источниках, а также засоление и осолонцевание почвы за счет мобилизации более глубоких ее уровней, что делает ее непригодной для использования в сельском хозяйстве и животноводстве. Территория Приаралья служит наглядным примером того, к чему может привести создание ирригационных систем: опустынивание, сокращение не две трети притока воды в море и сведение на нет рыболовства.

В ННГ 86 миллионов людей испытывают нехватку надежной водопроводной питьевой воды. Эти существенные проблемы обеспечения питьевой водой усугубляются низким качеством эксплуатации систем водоснабжения, что приводит к перебоям, утечкам и загрязнению. Во многих районах отсутствует надлежащая обработка сточных вод.

Все эти унаследованные от прошлого трудности создали и продолжают создавать серьезные проблемы для трансграничных водных путей. Их слишком много, чтобы останавливаться на всех по отдельности, но некоторые из них стоит упомянуть. Помимо пресловутого загрязнения открытого моря, воздействию подверглись такие огромные внутренние водоемы, как Каспийское и Аральское моря, и также такие малые и средние озера, как Преспа, Охридское и Дойранское. Говоря о загрязнении международных рек, не следует забывать о трансграничных авариях. Применение методологии оценки воздействия окружающей среды в трансграничном контексте представляет собой одну из задач будущего.

Решение экологических задач

В то время как в Европе для решения вопросов экономики, безопасности и других вопросов существует много международных, наднациональных и субрегиональных структур сотрудничества, ЕЭК ООН по-прежнему является единственным общеевропейским форумом, занимающимся вопросами экологического сотрудничества и устойчивого развития. Помимо осуществления программы "За здоровую окружающую среду в Европе", стоящие перед ЕЭК задачи можно разделить на три направления: разработка политики, норм и руководящих принципов, включая международные документы, имеющие обязательную силу; анализ и обзор политики государств-членов путем составления обзоров деятельности в области охраны окружающей среды; оказание технической помощи государствам-членам через консультативные службы.

Для содействия решению трансграничных проблем Европейская экономическая комиссия ООН способствует развитию трансграничного сотрудничества путем разработки институциональной и правовой основы, которая применяется на региональном уровне, но может также служить моделью для решения трансграничных экологических проблем в других регионах. На данный момент приняты следующие региональные экологические конвенции:

- Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (подписана в 1979 году, вступила в силу в 1983 году) и пять протоколов к этой Конвенции;
- Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (подписана в 1992 году, вступила в силу 6 октября 1996 года)³;
- Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (подписана в 1991 году, вступила в силу в сентябре 1997 года);
- Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (подписана в 1992 году); и
- Конвенция о доступе к экологической информации и участии общественности в процессе принятия решений (в стадии подготовки).

ХЕЛЬСИНКСКАЯ КОНВЕНЦИЯ ПО ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОЗЕР

Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер была подписана 25 странами в Хельсинки в 1992 году. Она вступила в силу 6 октября 1996 года.

Общие положения

Цели Конвенции (см. статью 2) можно кратко изложить следующим образом:

- охрана трансграничных вод (включая поверхностные и подземные воды) путем предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения;
- экологически обоснованное и рациональное управление трансграничными водами;
- разумное и справедливое использование трансграничных вод; и
- сохранение и восстановление экосистем.

С этой целью Стороны обязуются принимать меры для предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения, насколько это возможно, в источнике загрязнения. Это относится как к точечным, так и к диффузным источникам.

В Конвенции прямо признается необходимость применения ряда основных принципов. Принцип принятия мер предосторожности предполагает, что меры по предупреждению возможного трансграничного воздействия утечки опасных веществ не должны откладываться на том основании, что научные исследования не установили в полной мере причинно-следственные связи между этими веществами и возможным трансграничным воздействием. Расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения, покрываются загрязнителем (принцип "загрязнитель платит"). Необходимо таким образом управлять водными ресурсами, чтобы потребности нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

³ Рекомендации и руководящие принципы ЕЭК, в которых далее обосновывается Конвенция по охране и использованию международных водотоков и международных озер, перечислены в приложении к этой главе.

Положения, касающиеся всех Сторон

Основное обязательство Сторон (статья 3 и последующие статьи) заключается в разработке, утверждении, осуществлении соответствующих правовых, административных, экономических, финансовых и технических мер и достижении их совместимости в отношении ряда вопросов, включая:

- применение малоотходных и безотходных технологий;
- введение предельных норм для сброса сточных вод и выдачи разрешений на сброс сточных вод;
- применение по крайней мере биологической очистки в отношении коммунально-бытовых сточных вод;
- применение наилучшей имеющейся технологии и наилучшей имеющейся практики с целью сокращения поступления биогенных веществ из промышленных и диффузных источников;
- применение оценки воздействия на окружающую среду;
- содействие устойчивому управлению водными ресурсами, включая применение экосистемного подхода;
- разработка планов действий в чрезвычайных ситуациях и сведение к минимуму опасности аварийного загрязнения;
- мониторинг состояния трансграничных вод; а также
- исследования и разработки по эффективным способам предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия.

Положения, касающиеся прибрежных Сторон

Главным и ключевым обязательством (статья 9) прибрежных Сторон, т.е. Сторон, граничащих с одними и теми же трансграничными водами, является заключение двусторонних, многосторонних или других договоренностей на основе равенства и взаимности, для определения своих взаимоотношений и поведения в области предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Такие договоренности предусматривают учреждение совместных органов, занимающихся четко установленными районами водосбора, в число задач которых входит:

- сбор, компиляция и оценка сведений по источникам загрязнения и составление их реестров;
- выработка программ совместного мониторинга;
- выработка предельных норм для сброса сточных вод и оценка эффективности программ по борьбе с загрязнением;
- разработка единых целевых показателей качества воды;
- разработка программ согласованных действий по снижению нагрузки загрязнения;
- установление процедур оповещения и сигнализации; и
- обмен информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод и в отношении наилучшей имеющейся технологии.

Работа совместных органов, в частности, включает сотрудничество с приморскими государствам, а также с совместными органами, учреждаемыми приморскими государствами для охраны морской среды, непосредственно затрагиваемой трансграничным воздействием.

Как в рамках деятельности совместных органов, так и помимо них прибрежные Стороны имеют весьма конкретные обязательства в отношении проведения консультаций, совместного мониторинга и оценки, совместных исследований и разработок, обмена информацией, систем оповещения и сигнализации, взаимной помощи и информирования общественности (статьи 11–16). Прибрежные Стороны должны обеспечивать предоставление общественности следующей информации:

- целевые показатели качества воды;
- выдаваемые разрешения и условия, подлежащие соблюдению;
- результаты взятия проб воды и стоков, осуществляемого с целью мониторинга, оценки, а также результаты проверки соблюдения целевых показателей качества воды или условий содержащихся в разрешениях.

В Конвенции также содержатся определенные организационные положения по урегулированию споров, рассматриваемые в главе 4.

Хельсинкская декларация 1997 года

Первое совещание Сторон Конвенции⁴, проходившее в Хельсинки 2–4 июля 1997 года, приняло Хельсинкскую декларацию. Ниже приводятся основные положения этой декларации.

- Встречающиеся проблемы не сводятся исключительно к трансграничным водам; их следует рассматривать в контексте комплексного управления водными ресурсами.
- Сотрудничество будет сосредоточено на пяти программных направлениях плана работы на 1997–2000 годы (см. ниже).
- Будет осуществляться тесное сотрудничество на всех уровнях – региональном, субрегиональном, национальном, районном и местном – и вся соответствующая деятельность будет передаваться на самый низкий приемлемый уровень.
- Все члены ЕЭК призываются к ратификации Конвенции и к ратификации под ее эгидой соответствующих конвенций и соглашений, таких, как Конвенция о сотрудничестве в целях защиты и устойчивого использования реки Дунай.
- Исполнительные органы соответствующих конвенций, организаций, учреждений приглашаются к сотрудничеству с тем, чтобы обе стороны могли использовать опыт друг друга на взаимовыгодной основе.
- Важнейшее значение для осуществления и дальнейшей разработки Конвенции имеет широкое участие общественности.
- Одна из целей заключается в подготовке совместно с ЕРБ–ВОЗ международного документа по решению проблемы болезней, связанных с потреблением воды.
- Стороны призывают страны с переходной экономикой к подготовке и осуществлению совместных проектов по развитию людских ресурсов и созданию организационного потенциала для решения существующих водохозяйственных проблем и предупреждения возникновения в будущем споров по вопросам водных ресурсов. Они оказывают поддержку Программе региональных консультативных услуг ЕЭК (см. ниже) в вопросах подготовки и осуществления такой совместной деятельности. Они призывают финансовые учреждения и механизмы финансирования уделить приоритетное внимание таким совместным инициативам.

⁴ Европейская экономическая комиссия. Совещание сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. доклад первого совещания (1997 год).

План работы на 1997–2000 годы

На первом совещании Сторон Конвенции был также принят план работы на 1997–2000 годы, основные программные направления которого излагаются ниже.

Программное направление 1: Совместные органы

- Проведение серии семинаров по оказанию помощи странам в учреждении совместных комиссий по рекам и озерам.
- Создание реестра соглашений по трансграничным водам.

Программное направление 2: Помощь странам с переходной экономикой

- Экспериментальная программа по мониторингу.
- Консультативная служба по правовым документам.
- Укрепление возможностей Сторон по соблюдению обязательств по Конвенции.
- Обмен опытом по осуществлению Конвенции.

Программное направление 3: Интегрированная система управления водными и смежными экосистемами

- Обзор национальной политики и стратегий по защите и использованию трансграничных водотоков.
- Перспективы на период после 2000 года.
- Осуществление, мониторинг и обеспечение соблюдения.
- Конференция по рациональному использованию трансграничных водотоков в Европе (Мжежино, Польша, сентябрь 1997 года).
- Управление подземными водными ресурсами: помощь странам в разработке всесторонней политики защиты подземных водных ресурсов.
- Мониторинг и оценка трансграничных подземных водных ресурсов и рек.
- Экспериментальная программа по мониторингу.
- Обеспечение и контроль за качеством в лабораториях и аккредитация.

Программное направление 4: Наземный контроль за загрязнением

- Наземный контроль за загрязнением в зоне рыболовства на трансграничных озерах.
- Лучшая сельскохозяйственная практика.

Программное направление 5: Водоснабжение и здоровье человека

- Профилактика связанных с водой заболеваний, борьба с ними и сокращение их количества.

Несколько сторон предложили возглавить работу по осуществлению различных программных направлений и подпрограмм Плана работы на период 1997–2000 годов.

Региональные консультационные услуги ЕЭК с целью оказания содействия в выполнении Конвенции

Региональная программа консультационных услуг (РПКУ) ООН/ЕЭК была разработана в середине 1994 года. Она предлагает новые услуги и диверсифицированную помощь странам переходного периода. Программа является катализатором практической работы на местах по обеспечению перехода к рыночной экономике. Ее деятельность определяется потребностями и осуществляется при непосредственных консультациях с органами, определяющими национальную политику. Одной из целей этой Программы является оказание содействия в интеграции стран переходного периода посредством внедрения норм и стандартов ЕЭК. Другой важной задачей является оказание помощи в создании потенциала, подготовке проектов и развитии связей с частным сектором, финансовыми и донорскими организациями. РПКУ оказывает материально-техническую поддержку и вносит вклад в Инициативу по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе и Совместную специальную программу ЭСКАТО/ЕЭК для стран Центральной Азии. Природоохранная деятельность РПКУ⁵ сосредоточена на следующих направлениях:

- рациональное использование и охрана водных ресурсов;
- предупреждение промышленных аварий и реагирование на них;
- более чистое промышленное и сельскохозяйственное производство;
- оценка воздействия на окружающую среду;
- обзор деятельности по охране окружающей среды.

РПКУ будет по-прежнему содействовать дальнейшему осуществлению Конвенции, оказывая помощь странам переходного периода в подготовке специалистов и развитии институтов по всем программным направлениям.

КОНВЕНЦИЯ ПО ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В ТРАНСГРАНИЧНОМ КОНТЕКСТЕ ПОДПИСАННАЯ В ЭСПО. ЗНАЧЕНИЕ КОНВЕНЦИИ ДЛЯ ЗАЩИТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДОТОКОВ

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) уже доказала свою важность как инструмент осуществления и укрепления устойчивого развития. Она сочетает в себе принцип осторожности и принцип предупреждения вреда для окружающей среды и предусматривает участие общественности. ОВОС стала основным инструментом интегрированного подхода к защите окружающей среды, так как она требует всесторонней оценки воздействия какой-либо деятельности на окружающую среду, в противоположность традиционному секторальному подходу. Более того, она рассматривает альтернативы планируемой деятельности и доводит факты и информацию о воздействии на окружающую среду до внимания лиц, ответственных за принятие решений, и

⁵ В качестве примеров оказания консультативных услуг по созданию потенциала можно привести:

Учебный семинар ЕЭК по теме: "Значении и осуществление экологических конвенций ЕЭК в среднеазиатских республиках", Алма-Ата (Казахстан), декабрь 1996 года; Учебный семинар ЕЭК по теме: "Значении и осуществление экологических конвенций ЕЭК в республиках Закавказья", Тбилиси (Грузия), ноябрь 1997 года; Семинар ЕЭК по теме: "Предупреждение и ограничение числа промышленных аварий, влияющих на трансграничные водотоки", Берлин (Германия), 1998 год; и Конференцию по охране и рациональному использованию международных озер, Эстония, 1998 год.

Примерами оказания консультативных услуг в подготовке проектов можно назвать:

защита и управление трансграничными водотоками в Белоруссии, Эстонии, Латвии, Литве и России (предложение пяти стран в поддержку программ PHARE и TACIS); защита и управление трансграничными водотоками бассейна реки Куры (проектное предложение для шестого программного цикла UNDP); пилотная программа инвентаризации запасов устаревших пестицидов на Украине; сбор пролитой нефти и переработка и обработка нефтесодержащей воды в новых независимых государствах.

общественности. Конвенция об ОВОС была принята в Эспо, Финляндия, 25 февраля 1991 года и вступила в силу 10 сентября 1997 года.

Эта Конвенция является первым многосторонним соглашением, которое определило процедурные права и обязанности Сторон относительно трансграничного воздействия планируемой деятельности и установило в трансграничном контексте процедуры рассмотрения воздействия на окружающую среду в процессе принятия решений. Конвенция об ОВОС устанавливает обязательства Сторон по оценке воздействия на окружающую среду на раннем этапе планирования. Конвенция предусматривает меры и процедуры по предупреждению, контролю и снижению любого значительного вредного воздействия на окружающую среду особенно любого трансграничного воздействия, которое может произойти в результате планируемой деятельности или любого значительного изменения в существующей деятельности. В добавлении I к этой Конвенции перечислены семнадцать групп деятельности, которые охватывает Конвенция, включая, в частности, такие виды деятельности, как атомные и тепловые электростанции, строительство шоссе и железных дорог, химические установки, объекты утилизации отходов и мероприятия в рамках управления водными ресурсами, такие как, строительство плотин и водохранилищ, забор подземных вод и строительство портов и каналов.

Определения

В статье 1 содержатся определения. Определение "планируемой деятельности" включает не только новую или планируемую деятельность, но и "любое существенное изменение в той или иной деятельности". Определение "трансграничного воздействия" однозначно исключает воздействие глобального характера и поэтому ограничивается воздействием местного и субрегионального характера в регионах ЕЭК.

Область применения

Обычно Стороны должны применять положения Конвенции об ОВОС в случае соответствия двум требованиям. Согласно статье 2, Страна должна предпринять необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления таких положений настоящей Конвенции как установление процедуры ОВОС, создающей возможность для участия общественности, и подготовка документации ОВОС, в соответствии с добавлением II, в отношении планируемых видов деятельности, i) перечисленных в добавлении I к Конвенции об ОВОС, и ii) которые могут оказать значительное вредное трансграничное воздействие.

Перечень планируемых видов деятельности в добавлении I

Многие виды деятельности, перечисленные в добавлении I к Конвенции об ОВОС, определены достаточно хорошо. Однако слова "крупный", "комбинат", "большой" также используются для установления ограничений в отношении нескольких видов деятельности, перечисленных в добавлении I к настоящей Конвенции. Трудности в определении ограничений могут возникать из-за различий в экологических, социальных и экономических условиях в географическом регионе, рассматриваемом для целей Конвенции об ОВОС. Несмотря на многие сложности, конкретные ограничения могут служить полезным первоначальным руководством к применению Конвенции об ОВОС. Прежде чем рассматривать уровень вероятного трансграничного воздействия, следует установить, упоминается ли какая-либо деятельность в перечне видов планируемой деятельности в добавлении I к Конвенции об ОВОС.

Степень воздействия

Рассмотрение степени вредного трансграничного воздействия всегда будет учитываться при принятии решения о применении Конвенции об ОВОС. На национальном уровне в странах ЕЭК были разработаны различные подходы к определению степени воздействия. Эти подходы описаны в публикации ЕЭК "Policies and Systems of Environmental Impact Assessment" (Политика и системы

оценки воздействия на окружающую среду)⁶. В некоторых странах используются определенные критерии для составления перечней видов деятельности, подпадающих под действие ОВОС на национальном уровне. Эти, так называемые позитивные списки, обычно более обширны, чем перечень в добавлении I к Конвенции. Преимущество составления и применения перечней видов деятельности, которые а priori считаются видами деятельности, оказывающими существенное вредное воздействие, состоит в том, что и власти, и те, кто планирует эти виды деятельности, знают, когда следует проводить ОВОС.

Согласно статье 3 Конвенции по ОВОС выявление возможных трансграничных воздействий и определение важности передачи уведомления затрагиваемой стране, могло бы быть включено в общие рамки, что создало бы конструктивную отправную точку для дальнейшего обсуждения между компетентными органами власти страны происхождения воздействия, стороной, планирующей деятельность, и затрагиваемой страной. Информация, которая должна быть передана затрагиваемой стороне в уведомлении в соответствии со статьей 3 Конвенции, может включать описание воздействий и указывать, какие воздействия считаются потенциально существенными. Во всех случаях вероятного трансграничного воздействия, главным соображением будет вероятный район воздействия по отношению к границе. Компетентный орган власти страны происхождения обязан принять решение о вероятном районе воздействия и о критериях его делимитации. Должна делаться ссылка на соответствующие экологические стандарты и уровневые значения.

Процедура ОВОС

Если планируемая деятельность содержится в перечне добавления I к Конвенции и данная деятельность может оказать существенное вредное трансграничное воздействие, то следует применить процедуру Конвенции, как указано в настоящей Конвенции. Эта процедура начинается с уведомления Стороной происхождения любой Стороны, которую она считает затрагиваемой Стороной, как можно скорей и не позднее, чем она информирует свою собственную общественность о предлагаемой деятельности.

Формулировка пункта 1, статьи 3 Конвенции не должна в принципе создавать проблем для стран, которые ввели национальную процедуру оценки как часть процедуры ОВОС, которая предусматривает обязательное участие общественности. Эти страны должны уведомить затрагиваемые страны не позднее чем они проинформируют свою собственную общественность в рамках своей процедуры оценки.

Кроме того, в статье 3 требуется, чтобы затрагиваемая Страна ответила Стране происхождения, и указала свое желание участвовать в процедуре ОВОС. Цель данного положения – помочь Стране происхождения в подготовке документации ОВОС. Информация предоставляется "незамедлительно". Конвенция устанавливает норму минимальных требований к содержанию документации, которая должна быть предоставлена компетентному органу. После завершения подготовки документации ОВОС она передается компетентному органу Страны происхождения, которая должна передать эту документацию затрагиваемой Стране. Документация должна использоваться для дальнейших консультаций между заинтересованными Сторонами.

Конвенция включает положения, которые нацелены на установление механизмов по предупреждению спора относительно применения или толкования соглашения.

Участие общественности

Конвенция об ОВОС содержит три ссылки на участие общественности. В пункте 6 статьи 2 содержится общая ссылка на этот вопрос, а в статьях 3 и 4 упоминаются более конкретные элементы процедуры ОВОС, в которых общественность имеет право участвовать. В пункте 8 статьи 3

⁶ Economic Commission for Europe, environmental Series No.4: Policies and Systems of Environmental Impact Assessment (1991).

Конвенции содержится требование к заинтересованным Сторонам, чтобы они обеспечили информирование общественности затрагиваемой Стороны в вероятных районах воздействия и предоставление ей возможности для представления замечаний или возражений в отношении предполагаемой деятельности и направлению этих замечаний или возражений компетентному органу Стороны происхождения. Подобным же образом, согласно пункту 2 статьи 4, заинтересованные Стороны принимают меры для распространения документации об ОВОС среди органов власти и общественности затрагиваемой Стороны в вероятных районах воздействия и для представления замечаний компетентному органу Стороны происхождения.

Влияние на международное право

Разработка и подписание Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте повлияли и будут продолжать влиять на другие международные инструменты, такие как конвенции и декларации министров. Уже упоминавшаяся Конвенция 1992 года о трансграничном воздействии промышленных аварий включает процедуры, сопоставимые с процедурами, установленным в Конвенции. Статья 7 Конвенции по морской среде в акватории Балтийского моря (Хельсинки, 1992 год) также содержит ссылки на ОВОС в трансграничном контексте. Конвенция об ОВОС также признается, например, в Заключительной Декларации встречи министров в Осло и заседаний Комиссий в Париже (сентябрь 1992), Декларации министров о сотрудничестве в Баренцевом/Евроарктическом регионе (январь 1993 года) и Нуукской Декларации об окружающей среде и развитии в Арктике (сентябрь 1993 года).

Мероприятия по осуществлению Конвенции в период между ее подписанием и вступлением в силу

Встречи представителей Сторон, подписавших Конвенцию об ОВОС, открытые для всех стран – членом ЕЭК, проводились ежегодно. На этих встречах рассматривались меры, принятые сторонами, подписавшими Конвенцию, для осуществления Конвенции до ее вступления в силу и обсуждали правовые, административные и методологические аспекты ее практического применения. На этих встречах также обсуждались способы и средства укрепления способности будущих Сторон, в частности стран с переходной экономикой, выполнять обязательства по Конвенции, и утверждалась программа работы. Страны – члены ЕЭК принимают необходимые меры для выполнения положений Конвенции об ОВОС на субрегиональном уровне, в частности через двухсторонние и многосторонние соглашения или другие договоренности, имеющие отношение к настоящей Конвенции. Ряд существующих двухсторонних и многосторонних соглашений используются для осуществления Конвенции.

Например, в Венгрии, двухсторонние соглашения о трансграничных водотоках с соседними странами касаются деятельности, которая может иметь вредное воздействие на качество и количество этих водных ресурсов, и содержат положения о предоставлении информации о таком воздействии. Двухстороннее соглашение между Венгрией и Украиной о сотрудничестве в области охраны окружающей среды предусматривает сотрудничество в области ОВОС в отношении предполагаемой деятельности, которая может иметь вредное трансграничное воздействие. В Финляндии во многих случаях соответствующее сотрудничество по вопросу ОВОС в трансграничном контексте осуществляется совместными органами. Мандат этих совместных органов и методы сотрудничества оговорены в соглашениях. Финляндия либо участвует в таких совместных органах, либо иным образом регулярно сотрудничает с другими странами в рамках нескольких соглашений. Некоторые соглашения предусматривают право сторон получать информацию о планируемых проектах и участвовать в соответствующем планировании и процедурах выдачи разрешения.

Разрабатываются также новые соглашения для этих целей, и принимаются другие меры сотрудничества. Например, в Нидерландах были предприняты инициативы для начала двухсторонних переговоров с Бельгией и Германией. Конкретными примерами опыта в области трансграничной ОВОС являются применение Конвенции между Хорватией и Венгрией, Венгрией и

Словакией и Нидерландами и Германией. В Финляндии первое уведомление в соответствии с Конвенцией было направлено Швеции в конце осени 1994 года. Уведомление содержало информацию о планах строительства искусственного озера Вуотос (т. е. большой плотины и водохранилища) в Лапландии. Вероятно, что строительство водохранилища будет иметь пагубные последствия для качества воды в Ботническом заливе, который является также и частью территории Швеции. В соответствии с некоторыми другими соглашениями и договоренностями Финляндия и соседние страны сотрудничали относительно процедур выдачи разрешений на планируемые проекты.

Конвенция считается новаторским международным правовым инструментом для достижения устойчивого развития и предупреждения, снижения трансграничного воздействия на окружающую среду и борьбы с ним. Важность этого правового инструмента как эффективного средства поощрения активного, прямого и ориентированного на практическую деятельность международного сотрудничества на региональном уровне, продолжает расти в связи с увеличением числа членов ЕЭК.

КОНВЕНЦИЯ ООН/ЕЭК КАК СРЕДСТВО СОДЕЙСТВИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОНФЛИКТОВ И РАЗРЕШЕНИЮ СПОРОВ В ТРАНСГРАНИЧНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ВОПРОСАХ

Хотя конвенции ООН/ЕЭК предназначались не только для этой цели, тем не менее они являются механизмом содействия предупреждению конфликтов и разрешению споров в трансграничных экологических вопросах.

Предупреждение конфликтов

Конвенции ООН/ЕЭК уже по своему замыслу являются превентивными, на что указывают формулировки некоторых общих положений. Например, в пункте 1 статьи 2, Конвенции об ОВОС в трансграничном контексте констатируется, что "Стороны на индивидуальной или коллективной основе принимают все надлежащие и эффективные меры по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности".

В пункте 1 статьи 2 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер говорится, что Стороны принимают все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия.

Был разработан и включен в Конвенции ряд соответствующих механизмов по предупреждению конфликтов, например:

- обязательство Сторон сотрудничать;
- механизмы консультаций;
- трансграничное уведомление;
- обмен информацией и технологиями;
- информирование и участие общественности;
- двустороннее и многостороннее сотрудничество;
- взаимная помощь;
- совместная оценка и мониторинг;
- двусторонние и многосторонние соглашения.

Разрешение споров в рамках Конвенций ООН/ЕЭК

Конвенции ООН/ЕЭК содержат идентичные положения по разрешению споров. Например, в статье 22 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер указывается, что: "При возникновении спора между двумя или более Сторонами относительно толкования или применения настоящей Конвенции, они стремятся к урегулированию спора путем переговоров или любым другим способом, приемлемым для участвующих в споре Сторон". Кроме того, в пункте 2 говорится, что: "любая Сторона может заявить, что применительно к спору, не урегулированному ... она принимает одно или оба из следующих средств урегулирования споров в качестве обязательного для любой Стороны, принимающей на себя такое же обязательство: а) передача спора в Международный Суд; б) арбитраж в соответствии с процедурой, изложенной в приложении IV".

Основными элементами процедуры арбитража являются следующие:

- в случае спора сторона или стороны уведомляют секретариат;
- арбитражный суд состоит из трех членов; как сторона-истец, так и другая сторона в споре назначают по одному арбитру, а два этих арбитра по взаимному согласию назначают третьего арбитра, который является председателем арбитражного суда;
- арбитражный суд выносит свои решения в соответствии с международным правом и положениями Конвенции;
- решения как по процедурным вопросам, так и по вопросам существа, принимаются большинством голосов;
- если не будет принято иного решения, судебные издержки стороны спора возмещают в равных долях;
- арбитражный суд выносит свое решение в течение пяти месяцев после даты своего учреждения;
- решение арбитражного суда сопровождается изложением причин; оно является окончательным и обязательным для всех сторон.

ВЫВОД: УПРАВЛЕНИЕ ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДОТОКАМИ В ЕВРОПЕ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В Европе и Северной Америке действуют около 150 двусторонних и многосторонних международных соглашений о защите и использовании трансграничных водотоков⁷. Однако не все трансграничные водотоки Европы охвачены этими соглашениями, а некоторые из этих соглашений устарели. Можно извлечь уроки из процесса выработки и осуществления этих соглашений и договорённостей⁸.

- Для решения существующих проблем необходима общая воля:

Если по обе стороны границы нет достаточной политической воли к разрешению существующих проблем, или если проблемы водотоков заслонены другими политическими проблемами, то очень сложно выработать и осуществить соглашения о водотоках.

⁷ Senior Advisers to ECE Governments on Environmental and Water Problems, Economic Commission for Europe, Bilateral and Multilateral Agreements and other Arrangements in Europe and North America on the Protection and Use of Transboundary Waters (1993).

⁸ Rainer E. Enderlein, Managing Transboundary Waters in Europe: Lessons Learned and Future Prospects, in Proceedings of the International Conference "Management of Transboundary Waters in Europe" (forthcoming). См. также Branko Bosnjakovic, Environmental Security: A Regional Perspective for Countries in Transition, in Proceedings of the International Workshop "Environmental Security and Sustainable Development" (Marcel T.J. Kok ed., 1996).

- Должна быть уверенность в том, что все Стороны желают и способны предпринять действия в соответствии с нижеследующим:

Принципы добрососедства, взаимности, недискриминации и добросовестности составляют основу сотрудничества. Однако доброй воли недостаточно: странам следует развить необходимые навыки в финансировании, управлении и ведении переговоров, а это требует времени.

- Партнерские действия:

Когда это возможно, командно-контрольные подходы необходимо заменить на партнерское взаимодействие всех заинтересованных сторон. Это требует новой культуры в трансграничных отношениях по вопросам окружающей среды, для чего необходимо открыть процессы сотрудничества для всех основных заинтересованных сторон-партнеров: правительств, местных органов власти, деловых кругов, промышленности, банковских учреждений, неправительственных организаций и широкой общественности.

- Определение среднесрочных и долгосрочных целей:

Примечательно, что ЕЭК была первым форумом, на котором правительства договорились о применении экосистемного подхода в управлении водотоками в отношении всей зоны улова. Для того чтобы успешно применить этот принцип, необходимо совместно согласовать среднесрочные и долгосрочные цели.

- Гибкость в работе с новыми возникающими проблемами:

Страны в настоящее время столкнулись с определёнными проблемами, которые игнорировались или недооценивались в последние десятилетия, такие как экологические последствия наводнений, вспышки заболеваний, передаваемых с водой, и промышленные аварии.

- Стороны должны делегировать полномочия совместным органам:

Как отмечалось в обзоре⁹ основных последствий для региональной политики итогов Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию 1992 года, существуют сложные и до сих пор неразрешенные вопросы, связанные с защитой и рациональным использованием трансграничных водотоков. Эти вопросы касаются развития и применения политики и практики, обеспечивающих справедливое и рациональное использование водных ресурсов и устойчивое управление ими, развития экологически безопасных проектов гидросооружений и методов регулирования водных ресурсов, а также физической и финансовой оценки ущерба от трансграничного воздействия. Необходим также дальнейший прогресс в развитии концепции материальной и юридической ответственности за трансграничное загрязнение воды и обязательств, которая будет приемлема для всего региона.

⁹ Economic Commission for Europe, The Rio Follow-up at Regional Level, A Review of Major Regional Policy Implications of the Outcome of the United Nations Conference on Environment and Development (1993).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Рекомендации и руководящие принципы ЕЭК, обеспечивающие выполнение Конвенции

Руководящие принципы по экосистемному подходу в управлении водными ресурсами 1993 года.

Рекомендации правительствам стран ЕЭК по критериям и целям качества воды 1993 года.

Рекомендации правительствам стран ЕЭК по предупреждению загрязнения воды вредными веществами 1994 года.

Руководящие принципы для правительств стран ЕЭК по предупреждению и борьбе с загрязнением воды сельскохозяйственными удобрениями и пестицидами 1995 года.

Руководящие принципы по лицензированию сброса сточных вод из точечных источников в трансграничные воды 1996 года.

Рекомендации правительствам стран ЕЭК по практическим мерам по предупреждению, контролю и снижению загрязнения подземных вод стоками хранилищ химикатов и мест утилизации отходов 1996 года.

Руководящие принципы по мониторингу и оценке качества воды трансграничных рек 1996 года.

ГЛАВА 5

Элементы юридической стратегии управления международными водотоками: бассейн Аральского моря

Лоранс Буассон де Шазурн*

ВВЕДЕНИЕ

Аральское море, когда-то четвертый по площади внутренний водоем в мире, составляет сейчас половину своей прежней площади и треть прежнего объема. Аральское море явилось жертвой действий советских плановых органов, которые в 60-е годы вознамерились добиться самообеспечение своей страны хлопком и предоставить занятость быстро растущему населению. Вода для орошения была взята из рек, впадающих в озеро. Экологическая катастрофа не ограничивалась исчезновением озера, а охватила также обширные районы вверх по течению впадающих в него. Водно-болотные угодья дельт, имевшие хозяйственное значение, высохли. Соляная пыль со дна усыхающего озера и химикаты, образовавшиеся в результате использования удобрений на хлопковых полях, поставили под угрозу здоровье миллионов людей, проживающих в регионе. Кроме того, минерализация воды в реках выросла до очень высокого уровня, представляющего серьезную угрозу для плодородия почв.

Аральский кризис должен был решаться на уровне бассейна, с учетом особенностей бассейна Аральского моря¹. Бассейн формируется двумя крупнейшими реками Центральной Азии, т. е. Амударьей и Сырдарьей. Амударья берет свое начало в Таджикистане и Афганистане, протекает через Узбекистан и Туркменистан и впадает в Аральское море. Сырдарья берет свое начало в Республике Киргизии, протекает через Таджикистан, Узбекистан и Казахстан и впадает в Аральское море².

Аральское море биологически почти мертво и быстро уменьшается в размере, ранее плодородная земля истощена или истощается, системы управления водными ресурсами и связанных с этим инвестиций и перевода средств в рамках централизованной системы планирования из Москвы больше не существует, а возможности возникновения конфликта весьма велики. При получении

* Старший советник Группы по вопросам окружающей среды и международного права Юридического департамента Всемирного банка. Автор хотел бы поблагодарить Питера Уитфорда за предоставленную им поддержку и сделанные им замечания.

¹ Бассейн Аральского моря является закрытым бессточным бассейном, характерной чертой которого является большое разнообразие форм рельефа. Его западная и центральная части представляют собой равнины; восточная часть занята крупными горными цепями. Основные горные системы Тянь-Шаня состоят из больших горных цепей высотой до 7500 с обширными ледниками. Памир разделен на резко расчлененный Западный Памир и высокогорное плато Восточного Памира. Обширные ледники расположены главным образом в Западном Памире, где находится один из крупнейших ледников в мире (ледник Федченко) длиной в 77 км. В Восточном Памире ледники встречаются лишь на очень больших высотах. Эти горные системы служат накопителями зимней влаги. Они собирают влагу в течение холодного и влажного периода в виде снега и льда и сбрасывают ее в виде стока рек во время сухого летнего периода. Реки бассейна подпитываются главным образом за счет таяния снегов, таяния ледников или сочетания этих двух факторов. Они текут с гор в равнины и, как правило, иссякают и исчезают в песках пустынь, за исключением двух крупнейших рек Амударья и Сырдарья, которые текут через пустыни в Аральское море. Европейская комиссия (ТАСИС), Проект ВАРМАП: разработка и анализ региональных стратегий, касающихся земельных и водных ресурсов (1997).

² Водосборный бассейн Аральского моря составляет около 1,8 млн. кв. км и охватывает семь государств: пять республик бывшего Советского Союза, Афганистан и Иран, хотя лишь 0,5 млн. кв. км этого района активно производит или потребляет воду, которая может достичь Аральского моря. Следует отметить, что участие Ирана в стоках бассейна ограничивается исключительно реками, заканчивающимися в пустыне Кара-Кум, которые фактически не могут достичь Аральского моря. Там же.

независимости в 1991 году пять новых центральноазиатских республик (Казахстан, Республика Киргизия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) признали срочную необходимость принятия соответствующих мер. По их просьбе ПРООН, ЮНЕП, Всемирный банк, Европейский союз и другие международные организации по оказанию помощи предоставили поддержку этим пяти странам в разработке вариантов долгосрочного решения проблемы.

В результате этой работы пять центральноазиатских республик в январе 1994 года приняли всеобъемлющую Программу бассейна Аральского моря (ПБАМ)³. ПБАМ стремится подходить комплексно к решению всех проблем, связанных с аральским кризисом. Она носит трансграничный и многоотраслевой характер и включает мероприятия по разработке стратегий устойчивого использования водных и связанных с ними земельных ресурсов, совершенствованию информационной базы, необходимой для всей плановой и управленческой работы, смягчению последствий деградации окружающей среды, улучшению условий в верхних водосборных бассейнах и в районах, прилегающих к морю, и укреплению возможностей соответствующих региональных ведомств по реализации возложенных на них задач.

Программа ПБАМ имеет четыре долгосрочные цели: i) стабилизация среды бассейна Аральского моря, ii) восстановление зоны бедствий в Приаралье, iii) совершенствование управления международными водами бассейна и iv) создание в региональных ведомствах потенциала по планированию и управлению этими программами. Намечается также оказание помощи прибрежным государствам в налаживании сотрудничества и принятии долгосрочных региональных подходов к разрешению кризиса, а также обеспечению основы для разработки национальной макроэкономической и отраслевой политики в целях достижения устойчивого развития земельных, водных и других природных ресурсов.

С самого начала было признано, что реализация этих целей – которая фактически должна преодолеть последствия сорока лет бесхозяйственного использования водных ресурсов и разрушения окружающей среды – является невероятно сложной задачей и потребует поэтапного подхода. Первый этап программы планировалось завершить за три-четыре года, с тем чтобы уделить особое внимание оказанию помощи населению зоны бедствий, а также накоплению знаний и созданию учреждений, необходимых для решения более долгосрочных проблем. На следующем этапе реализации программы предстоит сделать упор на решение нескольких стратегических проблем регионального управления водными ресурсами при активизации усилий на национальном уровне по удовлетворению потребностей населения зоны бедствия и содействию устойчивому использованию ресурсов в среднем и верхнем бассейне. В качестве составных частей основной региональной программы были намечены проведение кодификации межгосударственной практики совместного использования водных ресурсов, повышение качества 111 водотоков, пересекающих национальные границы, совершенствование обмена данными и информацией, а также уточнение функций различных региональных учреждений. На последнем этапе осуществление начатых мер будет продолжено в более широких масштабах до 2025 года включительно.

Было отмечено, что международное право является одним из средств достижения целей Программы бассейна Аральского моря. Однако здесь встает законный вопрос о том, что может сделать международное право. С одной стороны, само по себе международное право не дает решений конфликтов, связанных с водопользованием, а с другой – без международного права невозможно найти ответы на проблемы водопользования. Именно на этом строились меры, которые до сих пор принимались в отношении бассейна Аральского моря, т.е. они основывались на стремлении создать стабильную систему управления водными ресурсами, основанную на надлежащей правовой базе. Исходя из этого был начат процесс разработки эффективных юридических документов.

³ В июне 1994 года в Париже состоялось совещание доноров, на котором различные многосторонние и двусторонние доноры объявили о своей поддержке некоторых компонентов первой стадии Программы (ПАМ-1). Программа получила значительную поддержку со стороны доноров: в 1994 году в Париже было объявлено о выделении на осуществление подготовительной стадии субсидии в размере 32 млн. долл. США.

НЕОБХОДИМОСТЬ НЕДОПУЩЕНИЯ КОНФЛИКТОВ В ОТНОШЕНИИ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Стремясь избежать конфликтов в отношении водопользования, пять центральноазиатских государств создали промежуточные механизмы и учреждения, связанные с совместным использованием воды. Они сознавали необходимость разработки надлежащей институциональной и нормативной базы решения проблем нехватки водных ресурсов. Разработка этой базы явилась бы официальным оформлением ощущаемой этими пятью странами необходимости действовать совместно и осуществлять сотрудничество перед лицом катастрофы. Во всех пяти странах осуществляются серьезные экономические изменения. Проблемы водопользования должны рассматриваться под углом этих экономических изменений. Например, эти государства имеют различные потребности: государствам, находящимся в верховьях рек, водные ресурсы требуются для выработки гидроэлектроэнергии, а государствам, находящимся в низовьях, – главным образом для сельскохозяйственных целей.

Соглашение 1992 года о сотрудничестве в вопросах управления, использования и защиты водных ресурсов источников межгосударственного значения

Во времена существования Советского Союза централизованное управление межреспубликанскими водными ресурсами осуществлялось под эгидой Министерства водного хозяйства. Для бассейна рек Сырдарья и Амударья были разработаны планы водопользования на основе предельных уровней годового забора воды. Они исчислялись исходя из сельскохозяйственных потребностей, причем вопросу качества воды особого внимания не уделялось. В силу наличия сезонных колебаний республики также заключали ряд двусторонних и трехсторонних соглашений для корректирования водораспределения по указанным планам.

С распадом бывшего Советского Союза в Центральной Азии появилось пять новых государств, все из которых являются прибрежными государствами рек Амударья и Сырдарья. Появилась необходимость в кардинальных изменениях: новые государства должны были регулировать два международных водотока в контексте своих взаимоотношений в соответствии с принципами и нормами международного права, поскольку эти отношения больше не подпадали под нормы внутригосударственного права. Кроме того, система централизованного планирования и управления была неожиданно демонтирована и появилась необходимость в ее замене системой регионального сотрудничества. Помимо этого пять стран, для хозяйственных целей, рассматривавшихся до 1992 года централизованными советскими плановыми органами в качестве единого сельскохозяйственного региона, выработали с тех пор различные взгляды на водопользование.

Все пять стран претендовали на равную долю водных ресурсов, признавая в то же время, что это может быть достигнуто только с помощью международных переговоров. В результате пять стран Центральной Азии 12 сентября 1991 года выступили с совместной декларацией о том, что совместное использование водных ресурсов послужит основой для обеспечения равноправия и совместных выгод. Затем они 18 февраля 1992 года заключили Соглашение о сотрудничестве в управлении, использовании и защите водных ресурсов, источников межгосударственного значения⁴. Тем самым они подтвердили свою приверженность совместному управлению водными ресурсами бассейна Аральского моря.

⁴ О необходимости дальнейшего улучшения институциональной основы в регионе см. Sergei Vinogradov, *Transboundary Water Resources in the former Soviet Union: Between Conflict and Cooperation*, 36 Nat. Resources J. 393, 411. По институциональным аспектам и, в более общем плане, о роли Банка в разрешении аральского кризиса см. Syed Kirmanly & Guy Le Moigne, *Fostering Riparian Cooperation in International River Basins - The World Bank at its Best in Development Diplomacy* 10-15 (World Bank Technical Paper No.335, 1997).

В соответствии с этим соглашением заключившие его пять государств договорились о том, что они имеют общие интересы в использовании и защите находящихся в совместном владении водных ресурсов, а также соответствующие равные права и обязанности. Водные ресурсы региона определены как "общие и неотъемлемые". Они провели кодификацию прежней практики и договорились о строгом соблюдении практики водораспределения, существовавшей в советский период. Они также обязались воздерживаться от проведения мероприятий, приводящих к отходу от согласованных квот водозабора, загрязнению воды или любому другому отходу, могущему отрицательно сказаться на интересах пяти государств. Они также договорились о проведении совместных мероприятий по разрешению аральского кризиса и на ежегодной основе определять объемы санитарных попусков, исходя из наличия воды в Аральском море.

Пять государств, подписавших соглашение, создали Межгосударственную комиссию по координации водопользования (МККВ). В ее состав вошли министры водных ресурсов пяти государств. Создание Комиссии позволило сформировать организационную основу для управления водными ресурсами, в том числе для решения вопросов водопользования и утверждения графиков работы водохранилищ. Она принимает единогласные решения, имеющие обязательный характер для всех пользователей воды. Следует также отметить, что в 1986 году для каждой из двух рек были созданы соответствующие ведомства – бассейновые водохозяйственные объединения (БВО). На них были возложены функции по эксплуатации гидротехнических сооружений на обеих реках. МККВ и БВО несут ответственность за обеспечение соблюдения квот забора воды и поступление соответствующего ежегодного объема воды в Аральское море и дельты указанных рек.

Региональные учреждения: укрепление межгосударственного сотрудничества

В 1993–1995 годах в рамках принятия мер по укреплению сотрудничества между пятью государствами помимо деятельности МККВ были созданы четыре межправительственные учреждения. Этими учреждениями являются: i) Межгосударственный совет по бассейну Аральского моря (МСАМ), в функции которого входят выработка политики, обеспечение межотраслевой координации и рассмотрение осуществляемых в бассейне Аральского моря проектов и мероприятий, ii) Исполнительный комитет МСАМ (ИК МСАМ), на который возложено осуществление Программы Аральского моря, iii) Международный фонд по Аральскому морю (МФАМ), цель которого состоит в сборе взносов пяти государств и привлечении доноров и iv) Комиссия по устойчивому развитию (КУР), призванная обеспечивать, чтобы при планировании тех или иных мероприятий в равной степени учитывались экономические, социальные и экологические факторы.

Создание этих новых учреждений свидетельствовало о готовности пяти государств заниматься этими вопросами и, что более важно, обеспечило для пяти стран структуру для совместного решения водохозяйственных проблем. С тех пор эта институциональная структура была подвергнута изменениям, цель которых состояла в более рациональном распределении обязанностей и упорядочении процесса принятия решений по бассейну Аральского моря, в частности в том, что касается обеспечения эффективного расходования средств, выделенных донорами. Новому Международному фонду по Аральскому морю (МФАМ) перешли функции бывшего МСАМ, а также бывшей структуры МФАМ. Новый МФАМ, созданный в 1997 году, имеет правление в состав которого входят заместители премьер-министров пяти государств, занимающиеся вопросами сельского хозяйства, водных ресурсов и окружающей среды. Правление проводит регулярные совещания в целях согласования мнений государств-членов и принимает решения относительно подходов, программ и институциональных предложений, рекомендуемых Исполнительным комитетом (ИК) (получившим новое название Исполнительного комитета МФАМ). Кроме того, МФАМ занимается сбором взносов и финансированием мероприятий по программам.

Взаимоотношения между новым МФАМ и Международной комиссией по координации водопользования (МККВ) и Комиссией по устойчивому развитию (КУР) еще не получили четкой проработки. Однако представляется, что эти комиссии будут консультировать МФАМ соответственно по техническим и социально-экономическим и экологическим вопросам, а МККВ и

два бассейновые водохозяйственные объединения (БВО) будут иметь дополнительные функции по сезонному оперативному управлению водными ресурсами на межгосударственном уровне.

Ежегодные двусторонние и многосторонние соглашения

В бассейнах рек Сырдарья и Амударья была создана сложная система водохранилищ, главной первоначальной целью которых было аккумулирование воды в зимние месяцы для последующего использования летом в основном для нужд орошения и производства электроэнергии⁵. В силу сезонных колебаний государства ввели в действие практику заключения двусторонних и многосторонних соглашений для корректировки водораспределения⁶.

Однако в случае Токтогульской гидроэлектростанции и водохранилища, расположенного в Республике Киргизии, требуется более официальное соглашение всех заинтересованных государств в целях выработки согласованного подхода.

После получения независимости в Республике Киргизии сложилось положение, при котором она при изобилии водных ресурсов и большом количестве гидротехнических сооружений в зимнее время испытывает острую нехватку электроэнергии. В Узбекистане и Казахстане, расположенных в низовьях рек, сложилась ситуация, при которой в условиях аграрной экономики и больших потребностей в воде в летние месяцы соседнее государство вверх по течению рек нуждается в сбросе воды в зимний период для обеспечения своих потребностей в электроэнергии. Для решения этого вопроса Узбекистан, Казахстан и Республика Киргизия заключили ряд годовых соглашений, направленных на достижение компромисса между поставками электроэнергии и обеспечением водными ресурсами: Республика Киргизия соглашается сократить попуск воды в зимние месяцы в обмен на поставку ей в эти месяцы Узбекистаном и Казахстаном электричества и ископаемого топлива (т. е. накопление воды в водохранилищах для летнего орошения/производства электроэнергии и зимняя поставка угля и газа).

Безусловно, существует необходимость во введении предсказуемого режима эксплуатации водохранилища, с тем чтобы страны могли выйти на согласованные водохозяйственные показатели. В качестве первого шага в марте 1998 года была достигнута договоренность о введении в действие принципа финансовой компенсации во взаимоотношениях заинтересованных стран.

НЕОБХОДИМОСТЬ УКРЕПЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Государства Центральной Азии имеют различные интересы с точки зрения водопользования, связанные либо с орошением, либо с развитием гидроэлектростанций. В этом контексте, хотя в советское время эти пять государств обязались соблюдать согласованный режим, по-прежнему существуют основания для неопределенности и различия в практике водопользования, которые могут быть источником конфликтов: критерии совместного использования водных ресурсов четко не зафиксированы; аккумулирование речного стока и планирование водопользования по-настоящему не предусматривается; проблема водохранилищ и экономические и социальные потребности региона являются потенциальными источниками конфликтов; водные ресурсы по-прежнему используются довольно неэффективно. Кроме того, становится все более и более очевидной необходимость введения количественно измеримого объема минимального стока воды в Аральское море. Наконец, отсутствует надлежащий механизм разрешения споров на случай возникновения конфликтов.

⁵ В бассейне Аральского моря существует свыше 80 водохранилищ, 45 гидроэлектростанций и 57 крупных плотин.

⁶ Эта практика действовала и в период, предшествующий получению независимости. См. Marcella Nanni, *The Aral Sea Basin: Legal and Institutional Issues*, 5 R.E.C.I.E.L. 130, 131-132 (1996).

Содействие разработке соглашений о совместном использовании водных ресурсов

Этот вопрос был выделен Европейским союзом (Программа ТАСИС) в качестве возможной сферы оказания технической и финансовой помощи со стороны доноров⁷. Пять государств региона достигли договоренности о том, что в рамках Программы ТАСИС будет оказываться поддержка процессу разработки соглашений о совместном использовании водных ресурсов. Осуществление программы было начато в 1995 году с уделением особого внимания мероприятиям по подготовке специалистов, созданию рабочих групп и предоставлению соответствующими экспертами консультаций по проблемам международного водного права.

К настоящему времени было подготовлено три проекта соглашений, озаглавленных, соответственно, "Развитие сотрудничества и совершенствование защиты, управления и освоение водных ресурсов", "Водопользование в нынешних условиях" и "Совместное планирование использования, освоения и защиты трансграничных водных ресурсов". В настоящее время еще не было определено, останутся ли эти три проекта соглашений в качестве трех отдельных соглашений или же в конце концов будут сведены в единый документ. Все три проекта соглашений касаются нормативных и институциональных вопросов.

Первое соглашение охватывает функции, полномочия и обязанности МККВ и ее органов, второе касается общих принципов, применимых к бассейну Аральского моря в целом, а третье обеспечивает механизм совместного межгосударственного стратегического планирования управления, освоения и защиты трансграничных водных ресурсов. Не будучи очень конкретными, они, тем не менее, предусматривают количественно измеримый минимальный попуск воды в Аральское море и дельты создают основу обмена информацией о планируемых мероприятиях между государствами и вводят в действие принципы международного права, нашедшие отражение в Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков⁸. Такие, как принципы равного и рационального использования, правило ненанесения ущерба и принцип совместного управления. На МККВ возложено распределение годовых предельных показателей забора воды сторонами. Предполагается, что к этим соглашениям будут приложены два добавления. Первое из них касается бассейна Амударьи, и второе – бассейна Сырдарьи. В них будут указаны критерии водораспределения и правила эксплуатации для каждого речного бассейна.

Следующим шагом является формирование на национальном уровне многоотраслевых рабочих групп, состоящих из специалистов по водным ресурсам, энергетике и сельскому хозяйству, и создание региональных рабочих групп до представления проектов на утверждение правительств. В рамках Программы ТАСИС Европейского союза будет оказана поддержка этой работе в течение последующих двух лет (1997–1999 годы) в связи с началом деятельности по выработке соглашений между государствами. Однако заключение соглашений будет в значительной степени зависеть от политической решимости государств принять такие соглашения⁹. Создание рабочих групп следует рассматривать в качестве составной части процесса обучения и обмена информацией в целях достижения большего понимания между различными участниками, что важно для выработки и принятия соглашений по водным ресурсам.

⁷ Европейский союз предоставляет помощь странам бывшего Советского Союза через посредство Программы технического содействия Содружеству Независимых Государств (ТАСИС). Программа ТАСИС включает в себя компонент управления водными ресурсами и сельскохозяйственного производства (ВАРМАП) в странах Центральной Азии. Общие цели Проекта ВАРМАП состоят в следующем: i) обеспечить административную и техническую основу для разработки политики, стратегий и программ развития в отношении использования, распределения водных ресурсов бассейна Аральского моря и управления этими ресурсами и ii) оказывать помощь на региональном уровне в создании необходимой институциональной структуры для разработки и осуществления политики и стратегий в вопросах водораспределения и управления водными ресурсами. К числу конкретных целей относятся обеспечение правовой основы для международного и национального использования водных ресурсов с надлежащим учетом экологических потребностей бассейна Аральского моря.

⁸ Текст Конвенции см. в Приложении I к настоящему докладу.

⁹ Государства ясно дали понять, что они не хотят, чтобы эти соглашения рассматривались результатом осуществления проекта, поскольку срок их принятия может быть более продолжительным, чем срок действия проекта.

Было принято решение о том, что вопрос о качестве трансграничных вод станет предметом отдельного соглашения. Существует настоятельная необходимость в начале работы по этой проблеме, поскольку на данный момент не существует никакой системы регулирования качества воды. Следует уделить внимание таким основным загрязнителям, как соль, а также вопросам мониторинга и контроля. Важно, чтобы вопросы качества и количества воды рассматривались совместно, поскольку они, естественно, взаимосвязаны и неразрывны на управленческом уровне.

Центральноазиатские республики также признали необходимость выработки соглашения по Токтогульскому водохранилищу. Это позволило бы внести ясность в вопрос об эксплуатации водохранилища и избежать серьезного потенциального источника конфликтов по поводу водных ресурсов. При содействии Агентства США по международному развитию (ЮСАИД) была предпринята работа по разработке и согласованию многостороннего межгосударственного соглашения об управлении Нарынским-Сырдарьинским каскадом между четырьмя прибрежными государствами (Узбекистан, Республика Киргизия, Казахстан и Таджикистан). Это соглашение будет посвящено регулированию графика пуска воды из Токтогульского водохранилища Нарынско-Сырдарьинского каскада с помощью компенсационных процедур, основанных, в частности, на сезонном накоплении воды и поставках угля и газа. В нем также будет учтен вопрос определения цены воды. Процесс выработки соглашения начался на совещании правительственных чиновников высокого уровня, состоявшемся в декабре 1996 года. В марте 1998 года Узбекистан, Республика Киргизия и Казахстан заключили рамочное соглашение, закрепляющее принцип финансовой компенсации в отношениях между ними. Таджикистану будет предложено присоединиться к этому соглашению. Ожидается, что ЮСАИД продолжит оказание технической помощи этим государствам в целях дальнейшего развития технической базы для осуществления соглашения. Предстоит решить вопрос о том, должна ли проблема Токтогульского водохранилища подпадать под вышеупомянутые проекты соглашений или же должен быть выработан отдельный документ.

Следует также рассмотреть вопрос о возможности присоединения к готовящемуся соглашению Афганистана. Афганистан является прибрежным государством верхнего течения Амударьи и может принять решение об освоении водных ресурсов для своих собственных нужд¹⁰. Таким образом, привлечение Афганистана представляется важным для обеспечения эффективного долгосрочного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря. Такое участие следует рассматривать как продолжение договоров, заключенных между Афганистаном и бывшим СССР, правопреемником которых являются пять центральноазиатских республик¹¹.

Техническая и научная деятельность в качестве ключевых компонентов разработки и осуществления юридических документов и стратегий

В среднесрочном плане проблема качества воды приобретает даже большее значение, нежели проблема количества воды. Это относится к проблеме минерализации воды. Минерализация воды рассматривается как важнейшая проблема для управления водными ресурсами бассейна в следующем десятилетии. Реки переносят 140 млн. тонн соли в год, что частично вызвано естественным стоком, а частично является следствием широкого развития орошения. В результате недостаточного дренирования в одних районах и чрезмерно глубокого дренирования в других мобилизация соли из почвенного разреза значительно превышает международно принятые нормы. Если не принимать соответствующих мер, проблема сильной минерализации воды может перекинуться из водосборов нижнего течения в весьма производительные водосборы среднего течения.

¹⁰ В настоящее время около 12,5 процента водных ресурсов бассейна Аральского моря берут свое начало в этой стране и в то же время лишь небольшая доля из них используется для орошения. Из этой страны в Амударью поступает три-пять кубических километров воды в год.

¹¹ Договоры, заключенные между Афганистаном и бывшим СССР (правопреемником которых является пять центральноазиатских республик), предусматривают, в частности, регулярный обмен технической информацией и принятие совместных мер для предотвращения изменения потоков пограничных рек. В отношении этих договоров см. Nanni, сноска 6. выше. at 131.

Проблема минерализации воды является сложной: как нет одного источника этой проблемы, так нет и одного ее решения. В этом контексте предстоящее осуществление Проекта рационального использования водных ресурсов и окружающей среды Всемирного банка, финансируемого Глобальным экологическим фондом (ГЭФ)¹², и средства по линии нескольких других доноров послужат основой для проведения технической оценки, что позволит осуществить сбор и анализ данных в целях разработки стратегии в области минерализации воды.

Ожидается, что предполагаемая стратегия послужит основой для заключения центральноазиатскими республиками соглашения по вопросу о минерализации воды. Осуществление предполагаемого проекта позволит установить нормы минерализации и определить на обеих реках места для контроля за уровнем минерализации. Оно также поможет различным государствам провести оценку расходов на случай различных уровней минерализации, которые потенциально могут иметь место. Это представляется важным, поскольку государства нижнего течения получают основную выгоду от выполнения программы по регулированию минерализации воды, а государства верхнего течения должны будут принять строгие меры по решению этой проблемы. В конечном счете государства могут также принять решение о соответствующем пересмотре своих квот водных ресурсов.

Вышеупомянутый проект ГЭФ показывает, какую роль может играть финансовая помощь для создания учреждений и выработки нормативных положений. В Оперативной стратегии ГЭФ, в частности, указывается, что: общая стратегическая направленность финансируемой ГЭФ деятельности, касающейся международных водотоков, состоит в покрытии согласованных дополнительных расходов на: а) оказание помощи группам стран в более глубоком изучении экологических проблем их международных водотоков и совместном решении этих проблем; б) создание потенциала существующих учреждений (или, в соответствующих случаях, наращивание потенциала через новые институциональные механизмы) для применения более всеобъемлющего подхода к решению трансграничных экологических проблем, связанных с водными ресурсами; и с) осуществление мер по решению приоритетных трансграничных экологических проблем. Цель состоит в оказании помощи странам в использовании всего комплекса технических, экономических, финансовых, нормативных и институциональных мер, необходимых для претворения в практику стратегий устойчивого развития применительно к международным водотокам¹³.

Другими словами, финансовая помощь может содействовать проведению научно-технических мероприятий, представляющих важность для выработки правового режима: научно-технические мероприятия способствуют выявлению проблем и их исправлению. Финансовая и техническая помощь может открыть дорогу для заключения международных соглашений; она может также способствовать созданию механизмов мониторинга созданного режима и его приспособлению к новым потребностям.

¹² Ожидается, что этот проект будет согласован весной 1998 года. Пять государств подали официальный запрос о помощи ГЭФ Программе бассейна Аральского моря в апреле 1996 года. Вышеупомянутый проект общей стоимостью в 21,3 млн. долл. США вместе со взносом ГЭФ в размере 12 млн. долл. США, по всей вероятности, явится самым крупным проектом на региональном уровне в 1998–2003 годах.

¹³ Глобальный экологический фонд, Оперативная стратегия ГЭФ (1996 год). О важности достижения соглашений см. также главы 17 и 18 Доклада Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, приложение II. Повестка дня на XXI век, документ ООН A/CONF.151/26 (Vol.I-III) (12 августа 1992 года).

Другая основа для решения трансграничных экологических проблем, связанных с водными ресурсами

В Нукусской декларации, принятой в сентябре 1995 года, главы государств Центральной Азии заявили о своей готовности провести переговоры с целью заключения Конвенции об устойчивом развитии. Они вновь заявили об этом решении в феврале 1997 года, отметив, что они надеются на соответствующую помощь со стороны ПРООН и ЮНЕП. Хотя еще неясно, следует ли выработать конвенцию или программу работы, этот документ также должен содействовать укреплению правовой основы водопользования, а его реализации должно способствовать выделение финансовых средств на достижение этих целей.

В Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер¹⁴, принятой 17 марта 1992 года и вступившей в силу 6 октября 1996 года, предусматривается основа для разработки новых стратегий решения трансграничных экологических проблем, связанных с водными ресурсами. Ни одно из государств Центральной Азии еще не является стороной этой Конвенции, хотя она могла бы обеспечить руководящие принципы для разработки и претворения в практику устойчивой политики и стратегий в области водных ресурсов. Применение таких принципов, как принцип "загрязнитель платит" (то есть расходы на профилактические мероприятия и меры по смягчению последствий несет загрязнитель) и участие всех ключевых представителей общественности, как это объявлено в Хельсинкской конвенции¹⁵, является важным средством разработки таких стратегий эффективного водопользования. Другие стратегии могли бы охватывать защиту экосистем в дельтах Амударьи и Сырдарьи и предотвращение опустынивания этих районов на основе экосистемного подхода к управлению водными ресурсами, закрепленного в Хельсинкской конвенции¹⁶. В Конвенции также предусматриваются механизмы разрешения споров по вопросам, подпадающим под действие Конвенции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: КООРДИНАЦИЯ ДОНОРОВ ПОД УГРОЗОЙ

В конце 80-х годов аральский кризис привлек к себе внимание всего мира. Перед лицом катастрофы пять стран Центральной Азии были обязаны действовать вместе. Свою поддержку – как на двусторонней, так и на многосторонней основе – предложили целый ряд доноров. Однако для того, чтобы запланированные финансово-технические мероприятия достигли своей цели, ключевое значение приобретает координация среди доноров. Это прежде всего относится к разработке и осуществлению надлежащей международной институциональной и нормативной основы.

Центральноазиатские республики признали необходимость укрепления существующей институциональной и нормативной основы и приспособления ее к новым требованиям, а сообщество доноров предоставило помощь для достижения этой цели. Европейский союз, ПРООН, Всемирный банк и другие доноры предоставили существенную поддержку для создания потенциала на региональном уровне. Однако для того чтобы юридические документы могли достичь своей цели, они должны быть увязаны друг с другом и быть взаимодополняемыми. Появление слишком большого числа международных юридических документов без тесной связи между собой может поставить под угрозу необходимую стабильность функционирования эффективной системы управления водными ресурсами.

¹⁴ Текст Конвенции см. в приложении 3 к настоящему докладу. См. также заявления первого Совещания сторон Конвенции, на которое ссылается Бранко Боснякович, *Стратегии ЕЭК/ООН в области охраны окружающей среды в отношении международных водотоков: конвенции Хельсинки и Эспо*, глава 4 настоящего доклада.

¹⁵ См. также Рио-де-жанейрскую декларацию об окружающей среде и развитии, документ ООН A/CONF.15115/Rev.1 (13 июня 1992 года), переиздано в 31 I.L.M. 874 (1992), и в частности принципы 10 и 16.

¹⁶ Опустынивание дельт обеих рек и обнажение дна бывшего моря в настоящее время охватили район площадью в 20 000 кв. км. Эта катастрофа была вызвана постепенным ухудшением качества воды в реках, что явилось главным образом следствием загрязнения сточными водами сельскохозяйственного происхождения, которые реки принимают в верхнем течении.

На институциональном уровне ощущается необходимость в уточнении связи между различными региональными органами (МФАМ, МККВ и КУР). Это укрепило бы как процесс принятия решений, так и конкретное их воплощение. Это было бы также важным для отлаживания институциональной основы, чтобы она строилась в соответствии с потребностями комплексного управления, в частности в том, что касается совместного решения проблем количества и качества воды.

Даже при наличии готовности согласовывать механизмы сотрудничества и создавать институциональную основу эта всего лишь отправная точка процесса, направленного на формирование долгосрочной и устойчивой системы управления водными ресурсами. Определенная работа проводится, но для достижения этой цели еще остается немало сделать, и в частности создать всеобъемлющую правовую основу комплексного управления международными водными ресурсами бассейна Аральского моря.

ГЛАВА 6

Управление международными водами в Африке: процесс и прогресс*

Рафик Хирджи и Дэвид Грей**

ВВЕДЕНИЕ

Использование ресурсов пресной воды путем обеспечения поставок воды для целого ряда видов водопользования, включая ее использование для нужд городского и сельского хозяйства, промышленности, горнорудных работ, животноводства и дикой природы, а также для производства гидроэлектроэнергии, судоходства, регулирования паводков, рекреационных целей и рыболовства, а также удаления отходов, играет основополагающую роль для улучшения социально-экономического благосостояния общества. Когда водные ресурсы скудеют, доступ к ресурсам пресной воды сужается, контроль за ними идет на убыль и возникают и активизируются конфликты между секторальными пользователями. Такие конфликты становятся более сложными и трудными для разрешения, когда речь идет о водных ресурсах, которыми пользуется более чем одна страна. Сложность и число проблем с водопользованием возрастает по мере вовлечения в них большего числа прибрежных стран. Примеры споров, связанных с управлением трансграничными водными ресурсами, включают реку Колорадо и Великие озера в Северной Америке, Аральское море в Центральной Азии, реки Ганг и Меконг в Южной Азии, реку Иордан на Ближнем Востоке, озеро Виктория в Восточной Африке и реки Замбези, Оранжевая и Лимпопо в южной части Африки.

Характерной особенностью водных ресурсов Африки является изобилие трансграничных бассейнов, что в значительной степени объясняется тем, что многие международные границы были определены колониальными державами сравнительно недавно. Большинство стран в регионе не имеет значимых альтернатив развитию международных бассейнов, нагрузка на которые возрастает по мере возрастания потребностей прибрежных стран. Во многих случаях цели различных стран в области развития базируются на взаимоисключающих претензиях на водные ресурсы из международных бассейнов. По мере возрастания потребностей региона в совместных ресурсах рек и увеличения возможности конфликтов в связи с ними, в ходе сельскохозяйственного, городского и промышленного развития в регионе становится очевидным, что устойчивое освоение водных ресурсов региона требует совместного управления общими речными бассейнами.

Стратегический подход к содействию разрешению вопросов международных речных бассейнов характеризуется двумя главными элементами. Первый элемент заключается в создании потенциала на национальном уровне. Основная причина этого заключается в том, что переговоры о международных водных ресурсах и последующее их распределение и хозяйственное использование могут быть эффективными только при наличии более или менее одного уровня потенциала и информации у прибрежных стран. Второй элемент заключается в наращивании составляющих потенциала в стране путем развития диалога между прибрежными странами и, когда это целесообразно, поиска возможностей для совместного использования и освоения совместных водотоков. Лежащая в основе обоих этих элементов стратегия заключается в том, чтобы заручиться согласованной поддержкой со стороны международного сообщества. Она основана на предпосылке, заключающейся в том, что осуществление региональных проектов и программ зачастую требует

* Данная глава, отражающая ход работы Банка, была представлена также на пятой Конференции "Нил 2002 года" по всеобъемлющему освоению водных ресурсов бассейна Нила: основа для сотрудничества, которая состоялась 24–28 февраля 1997 года в Аддис-Абебе, Эфиопия.

** Рафик Хирджи является старшим специалистом по вопросам использования водных ресурсов в Департаменте по вопросам окружающей среды Всемирного банка. Дэвид Грей является ведущим специалистом по вопросам водных ресурсов в регионе Африки Всемирного банка.

технического содействия и инвестиций, которые могут превышать потенциал той или иной отдельной страны по их абсорбированию или потенциал того или иного отдельного международного учреждения по оказанию поддержки.

В настоящей главе приводятся примеры данного двухуровневого подхода к управлению трансграничными водными ресурсами, который осваивается в различных частях Африки. Описание дается на примерах южной части Африки, озера Виктория и бассейна Вольты. После этого вступительного раздела в главе дается краткое описание географического положения трех этих мест (озеро Виктория, бассейн Вольты и южная часть Африки), напряженного состояния, которое сложилось в результате несогласованного использования ресурсов и создавшегося дисбаланса в потенциале в каждом конкретном случае. Далее обобщаются предпринимаемые и предлагаемые усилия по стимулированию совместного использования этих общих водных ресурсов. В заключение делаются предварительные выводы по трем этим случаям и очерчиваются последствия освоения совместного использования водных ресурсов Нила.

ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ В АФРИКЕ

Пейзаж Африки изобилует трансграничными водными ресурсами, что частично объясняется борьбой европейских держав за захват территорий в Африке, которая велась в конце XIX века и которая привела к разделу континента и населяющих его людей вне зависимости от природных (и этнических) границ. В Африке расположено около 80 бассейнов международных рек и озер. Водосбор двадцати одного из этих бассейнов превышает 100 000 кв. километров. К некоторым из этих основных бассейнов (см. вставку 1) относится от четырех до десяти стран. В нижеследующей информации дается обзор географии бассейна Вольты, озера Виктория и международных рек в рамках Сообщества по вопросам развития стран юга Африки (САДК), которые были темой трех описываемых в настоящей главе исследований, а также вопросов, которые выступают на первый план в сфере хозяйственного использования этих совместных водных ресурсов. Главнейшим вопросом в деле использования водных ресурсов во всех трех случаях является доступ к пользованию водными ресурсами и контроль за ними.

Вставка 1			
Главные международные речные бассейны в Африке			
Бассейн	Кол-во государств	Площадь бассейна в км²	Государства бассейна
Нил	10	2850	Египет, Судан, Эфиопия, Уганда, Кения, Танзания, Руанда, Бурунди, Демократическая Республика Конго, Эритрея
Заир	9	3720	Демократическая Республика Конго, Центральноафриканская Республика, Ангола, Республика Конго, Замбия, Танзания, Камерун, Бурунди, Руанда
Нигер	9	180	Нигер, Нигерия, Мали, Гвинея, Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуар, Бенин, Камерун, Чад
Замбези	8	1420	Замбия, Ангола, Малави, Зимбабве, Мозамбик, Ботсвана, Танзания, Намибия
Вольта	6	390	Гана, Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуар, Того, Бенин, Мали
Оранжевая	4	950	Южная Африка, Намибия, Ботсвана, Лесото
Сенегал	4	340	Сенегал, Мавритания, Мали, Гвинея
Лимпопо	4	385	Южная Африка, Ботсвана, Мозамбик, Зимбабве

Бассейн Вольты

В Западной Африке расположено шесть прибрежных стран, относящихся к бассейну реки Вольта: Гана, Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуар, Того, Бенин и Мали. Основными заинтересованными сторонами являются Гана и Буркина-Фасо, контролирующие 45,5 процента и 42 процента бассейна, соответственно. Остальные ресурсы приходятся на Того, Бенин, Мали и Кот-д'Ивуар. Хотя этот речной бассейн в Африке является всего лишь десятым по площади (380 000 км²), его среднесуточный максимальный расход является вторым (390 млрд. м³ в год) после бассейна реки Заир (Конго). Экономика Буркина-Фасо и Ганы неразрывно связана с рекой Вольта. Рост численности народонаселения и экономическое развитие становятся причиной быстрого роста спроса на воду для коммунально-бытовых, сельскохозяйственных, промышленных целей и для добычи полезных ископаемых, а также для производства гидроэлектроэнергии, что ведет к конфликтам между пользователями. Городское и промышленное (особенно в результате горнопроходческих работ) загрязнение и эрозия водосборов также ведут к снижению обеспеченности водными ресурсами, и эта ситуация ухудшается также в результате крайне изменчивого количества осадков и периодических засух. В отличие от большинства речных бассейнов региона (Нил, река Сенегал, бассейн Чада, Нигер, Гамбия, Замбези и т. д.), не существует каких-либо договоров и организаций речного бассейна, которые бы регулировали трансграничные вопросы в бассейне Вольты. Однако неофициальное и носящее периодический характер сотрудничество имеет место.

Озеро Виктория

Озеро Виктория, расположенное в Восточной Африке между долинами Восточного и Западного Разломов и 1° северной широты и 3° южной широты, является крупнейшим резервуаром пресной воды в Африке. На Кению, Танзанию и Уганду приходится 6, 49 и 45 процентов площади поверхности озера, что составляет примерно 68 000 квадратных километров. Водосбор озера охватывает также Руанду и Бурунди, которые не являются прибрежными странами.

Озеро Виктория является важным экономическим и природным ресурсом для почти 25 миллионов человек. Экономика региона озера приносит примерно 3–4 млрд. долл. США в год и в основном базируется на натуральном и товарном сельском хозяйстве, а также натуральном и нацеленном на экспорт рыболовном хозяйстве. Рыболовство в настоящее время дает экспортные поступления порядка 320 млн. долл. США в год. Озерная рыба является жизненно важным компонентом местных продуктов питания и источником протеина. Водные ресурсы озера используются для коммунально-бытового водоснабжения в главных городских центрах, таких, как Мванза, Букоба и Мусома, Джинджа, Энтеббе и Кисуму, а также в тысячах сельских населенных пунктах в трех странах. Значительная доля промышленного, сельскохозяйственного и животноводческого водоснабжения региона также приходится на озеро или водотоки, впадающие в озеро. Кроме того, озеро используется для судоходства и рекреационных целей и, наконец, в качестве рецептора городских, промышленных и сельскохозяйственных, а также образующихся в результате горнопроходческих работ сточных вод.

Экосистема озера располагает уникальными биологическими ресурсами, которые за последние три десятилетия претерпели значительные изменения, ставящие под угрозу базу экономических и природных ресурсов. На озере серьезно сказывается кумулятивный эффект быстрорастущего населения и связанного с этим роста потребностей в природных ресурсах в этом бассейне, нерегулируемого землепользования и сброса отходов биопродуктов, появления экзотических видов рыб, а также распространения водного гиацинта. Хотя подлинная природа и масштабы этих сложных проблем не известны, их последствия уже являются значительными.

Международные реки Сообщества по вопросам развития стран юга Африки

Южная часть Африки является испытывающим нехватку водных ресурсов регионом с многочисленными трансграничными речными бассейнами и сложными вопросами международных прав на водопользование. Регион характеризуется следующим: крайним непостоянством дождей

осадков во времени и пространстве, результатом чего являются свойственные данной местности засухи и периодические наводнения; быстрорастущим и урбанизирующимся населением, что ведет к росту нехватки водных ресурсов и загрязнению воды; низким охватом городской и сельской бедноты услугами в области водоснабжения и санитарии, вследствие чего наблюдается широкое распространение заболеваний, передающихся водным путем, и соответственно загрязнение воды; большой зависимостью от экстенсивного земледелия, когда, как правило, очень низка эффективность использования водных ресурсов; деградирующими водосборами и ухудшающимся качеством воды; и ростом значения гидроэлектроэнергии.

Большая часть южной части Африки представляет собой высокое плоскогорье с средним возвышением в 1200 метров. Плоскогорье в основном состоит из древних кристаллических пород с низкой водопроницаемостью. Главные бассейны осадочных отложений, где залегают проницаемые породы, включают Калахари, где климат очень сухой и где подпитывание глубоко залегающих ископаемых подземных вод сохраняется в настоящее время лишь на минимальном уровне, а также прибрежная равнина Мозамбика, где на качество грунтовых вод влияют соляные вторжения. Таким образом, ресурсы грунтовых вод очень ограничены, хотя они широко доступны поблизости от населенных пунктов в небольших, но достаточных количествах для целей коммунально-бытового водоснабжения и даже, на местном уровне, для полива в небольших масштабах. Количество атмосферных осадков характеризуется крайним непостоянством (со средними отклонениями порядка 25 процентов от долгосрочной среднегодовой величины): оно является самым низким на юге и юго-западе региона, где климат в основном является полусухим, возрастая, как правило, в направлении экватора, то есть в северном и северо-западном направлениях. Несколько главных водных систем, включая реки Оранжевую, Лимпопо/Сави, Окаванго, Замбези и Заир, берут свои истоки на возвышенности выше плоскогорья, и их водотоки имеют большую протяженность, а русла рек расположены в засушливой местности. Поэтому то, что происходит в верховьях рек, может существенно влиять на водотоки. Сток на единицу площади возрастает к северу; если сток реки Оранжевая на юге составляет лишь 12 мм, то у Замбези он возрастает до 90 мм, а у реки Заир он составляет 300 мм. Сезонные и годовые колебания водотоков являются очень значительными, что требует создания на реках водохранилищ для регулирования потоков для различных целей использования для обеспечения запасов водных ресурсов на 8–9 месяцев в год, в течение которых в этом регионе не выпадает дождевых осадков, а также для компенсации межгодовых колебаний. Содержание столь полномасштабной инфраструктуры обходится чрезвычайно дорого. Кроме того, ряд стран совместно причастны ко всем этим речным бассейнам, что значительно осложняет управление бассейнами и создает угрозу для расположенных ниже по течению прибрежных пользователей. Таким образом, особенности водотоков южной части Африки создает значительные трудности для использования водных ресурсов, а также для общего планирования инвестиций в экономику и инфраструктуру.

СОСТАВЛЯЮЩИЕ СКЛАДЫВАЮЩЕГОСЯ НАПРЯЖЕННОГО СОСТОЯНИЯ В РЕГИОНЕ

Эффективное использование водных ресурсов во многих частях Африки является одним из важных условий сокращения масштабов бедности и укрепления здоровья людей, продовольственной безопасности, устойчивости окружающей среды, общего экономического развития и региональной безопасности. На большинстве водных ресурсов региона уже серьезным образом сказывается кумулятивный эффект быстрорастущей численности населения и связанные с этим рост потребностей в природных ресурсах, неупорядоченное удаление отходов и низкий уровень землепользования. Появляющиеся в результате нагрузки не носят единообразного характера, а зависят от природы и интенсивности главных действующих факторов. В дальнейшем по мере роста потребностей и роста нехватки ресурсов нагрузки неизбежно возрастут. Принятие мер уже сейчас уменьшит угрозу будущих конфликтов и увеличит возможности для регионального сотрудничества в использовании этого имеющего решающее значение ресурса.

Нехватка водных ресурсов

Многие африканские страны сталкиваются с растущей нехваткой водных ресурсов. Ее основные причины заключаются в следующем: увеличение спроса из-за роста численности населения и урбанизации; снижение обеспеченности водными ресурсами из-за ухудшения качества воды в результате загрязнения, усиления паводкового характера речных потоков в результате деградации водосборов и, возможно, в результате влияния изменения климата. Предпринимается много попыток по представлению нехватки водных ресурсов в количественном выражении, но нерепрезентативные данные и сложность отражения информации о водообеспеченности как с пространственной, так и с временной определенностью, а также трансграничные потоки, – все это порождает сомнения в том, что в сопоставлениях действительность отражается адекватно. Так, по всей видимости, Ботсвана не испытывает недостатка в водных ресурсах из-за небольшой численности населения и наличия больших потоков бассейна Окаванго, но те водные ресурсы, которыми она располагает, расположены далеко от основных населенных пунктов и обладают высокой экологической ценностью (и потенциальной экономической ценностью для расположенных в верхнем течении прибрежных водопользователей).

Во вставке 2 отражен масштаб проблемы в плане распределения и количества водных ресурсов в отдельных африканских странах. Только две из упомянутых стран (Ангола и Свазиленд) не столкнутся с серьезными проблемами нехватки водных ресурсов в обозримом будущем (до 2025 года). Вместе с экономическим ростом будет расти и спрос; в странах будет важно эффективно управлять спросом; в отношениях же между странами единственный устойчивый путь вперед будет связан с совместным управлением международными водотоками и совместным их освоением.

Вставка 2		
Нехватка водных ресурсов в отдельных африканских странах		
Страна	Вопросы распределения	Вопросы количества
Ангола	–	–
Ботсвана	X	–
Буркина-Фасо	X	*
Бурунди	–	**
Эфиопия	X	***
Гана	X	**
Кения	X	***
Лесото	X	***
Малави	–	***
Мозамбик	–	*
Намибия	X	–
Руанда	–	**
Южная Африка	X	***
Судан	X	–
Свазиленд	–	–
Танзания	X	**
Того	X	**
Уганда	X	*
Замбия	X	–
Зимбабве	X	**

*Абсолютная нехватка: *** 2025 год, ** 2050 год*

*Только напряженное состояние в отношении водных ресурсов: * 2025 год*

Конкуренция за водные ресурсы между секторами и странами становится все более интенсивной даже в странах со сравнительно обильными запасами, такими, как Гана, а загрязнение воды и ухудшение качества окружающей среды увеличиваются вместе с экономическим ростом. Появляются и угрожают экономическому развитию серьезные проблемы с водными ресурсами. Запланированное в Зиге на реке Вольта строительство новой плотины для водоснабжения Уагадугу в Буркина-Фасо потребовало уведомления прибрежных стран и извещения об отсутствии возражений со стороны Ганы, с тем чтобы Всемирный банк (МАР) выделил для этого финансы; для получения такого "отсутствия возражений" может со временем требоваться все больше усилий. Снижение стоков у плотины Акосомбо в Гане является причиной срывов в производстве электроэнергии, что влияет на алюминиевую промышленность и городское энергоснабжение во всей стране. Плохо развитые сети получения данных и отсутствие трансграничного обмена данными затрудняют идентификацию природы и причин сокращения стоков и планирование потребностей в освоении других источников энергии. Существует значительный неиспользованный потенциал энергоснабжения и ирригации, для чего важны комплексное планирование и освоение, но существующие недостатки в области законодательных положений, политики и институциональных структур серьезно сдерживают рациональное использование и дальнейшее освоение бассейна Вольты.

Засухи

Засухи свойственны для значительных территорий Африки, усугубляя растущую нехватку водных ресурсов. Так, с 60-х годов в течение более чем двух десятилетий количество выпадавших в Сахели дождевых осадков держалось ниже нормы и часто имели место засухи. Засухи привели к значительным изменениям в характере миграции людей и домашнего скота и создали дополнительные нагрузки на уже хрупкую полузасушливую окружающую среду. В южной части Африки имевшие место в начале 80-х и в начале 90-х годов суровые засухи привели к серьезным социальным и экологическим последствиям, голоду, болезням, деградации земель, гибели домашнего скота и дикой природы и даже гибели людей. Существенными были экономические последствия, хотя их причины и увязка с сокращающимся ВВП неправильно идентифицировались и анализировались. Это наглядно видно на примере Зимбабве (вставка 3), где в период засухи 1991/92 года падение на фондовом рынке составило 62 процента, а падение ВВП – 11 процентов, что совпало с началом осуществления программы структурной перестройки. По оценкам, в период той же самой засухи в Южной Африке производство сельскохозяйственной продукции сократилось на 27 процентов, а чистые отрицательные последствия для текущего платежного баланса составили 1,2 млрд. рандов, было сокращено 49 000 рабочих мест в сельскохозяйственном секторе и 20 000 рабочих мест в формальном секторе. Борьба с последствиями засух в южной части Африки обычно сводилась к стратегиям реагирования на невыпадение в тот или иной год достаточного количества дождевых осадков (неурожай), таким, как чрезвычайные поставки продовольствия, не предусматривая при этом более системного прогнозирования и систем мониторинга.

Необходима разработка четко сформулированных стратегий борьбы с последствиями засух как в случае недостаточного выпадения дождевых осадков в тот или иной отдельно взятый год, что может потребовать использования засухоустойчивых культур и создания резервных запасов, так и в случае невыпадения достаточного количества атмосферных осадков в течение целого ряда лет, что скажется на запасах грунтовых вод и подпорных уровнях воды и потому потребует срочного бурения глубоких скважин или применения других механизмов для обеспечения дополнительных поставок воды. Странам региона необходимо научиться сосуществовать с периодически имеющими место засухами, сделав их одним из факторов стратегий управления водными ресурсами, а не подходить к ним как к чрезвычайным ситуациям. В Намибии, где засуха 1991–1993 годов привела к падению производства зерновых на 70 процентов, государственные кампании по экономному водопользованию имели положительный эффект, а План 1992 года по смягчению последствий засухи предусматривал выделение субсидий на домашний скот, осуществление программ работы за продукты питания, предоставление бесплатного продовольствия для уязвимых групп и использование установки для чрезвычайного водоснабжения. Общая стоимость осуществления программ по смягчению последствий засухи в странах юга Африки в 1991/92 году составила свыше

2 млрд. долл. США, а ведь речь идет о регионе, где среднегодовой доход на душу населения сократился в 1982–1992 годах на 1,1 процента.

Вставка 3 Засуха 1991/92 года в Зимбабве

Эта засуха, которая совпала с началом осуществления в Зимбабве Программы для стран Восточной и Южной Африки (ЭСАП), привела к сокращению сельскохозяйственного производства на 40 процентов, а производства маиса – более чем на 75 процентов. Объем промышленного производства в обрабатывающей промышленности сократился на 9 процентов. В целом значительно упал национальный доход, а ВВП сократился примерно на 11 процентов. Массовая программа продовольственной помощи, которой было охвачено 50 процентов населения, привела к значительному росту бремени расходов правительства. Серьезно пострадало городское водоснабжение, в результате чего во многих городах было введено нормирование водопользования. Многие колодцы и скважины в сельской местности в результате большого водозабора либо пересохли, либо вышли из строя. Производство электроэнергии сократилось на 15 процентов из-за понижения уровня воды в озере Кароба и реке Кафуэ в Замбии. Падение на фондовом рынке Зимбабве составило в 1992 году 62 процента, что было наихудшим показателем из 54 мировых фондовых рынков. Засуха, которая отмечалась и в 1995 году, замедлила получение положительных результатов от перестройки и усилила ее отрицательные результаты. Тем не менее раннее выпадение дождевых осадков в сезон дождей 1995/96 года в целом вновь привело к упрочению уверенности инвесторов.

Деграляция водосборов

Пейзаж большей части региона юга Африки хрупок по своему характеру, а сочетание неправильной практики обработки почвы, обезлесения и неконтролируемого выпаса скота повсеместно сказывается в тех районах, где дефицит и ценность представляют собой как почвенные, так и водные ресурсы (см. пример Малави вставку 4). Бедные слои населения зачастую проживают в верховьях бассейнов, выше по течению от основных населенных пунктов. Вода, относящаяся к опекаемой ими земле, становится для находящегося ниже по течению города "живой водой". В то же время в нацеленных на сельское население проектах в области водных ресурсов редко учитывается их роль опекунов, за исполнение которой они получают мало преимуществ, а потому и не имеют стимулов проявлять в качестве опекунов эффективность. Если не будет предусмотрено мероприятий в отношении поселков городского типа и сельских районов, то в будущем расходы на водо- и электроснабжение для городских пользователей, вероятнее всего, возрастут из-за ухудшения экологического состояния ценных водоисточников.

Вставка 4 Последствия ухудшения состояния земли в водосборе озера Малави – реки Шире

Эрозия почв из-за обезлесения и обработки почв на крутых склонах водосбора реки Шире в Малави, Танзании и Мозамбике серьезно сказывается на водных ресурсах. Это мешает воспроизводству рыбы и, возможно, серьезно влияет на уровень воды в озере. Водохранилище в Нкуле на реке Шире обеспечивает водой главную гидроэлектростанцию и насосную станцию для всего водоснабжения Блантайра. Твердый донный осадок, переносимый в течение сезона дождей притоками между Ливонде и Нкулой, аккумулируется в водохранилище Нкулы, влияя на производство электроэнергии и водоснабжение. В краткосрочном плане гидроэлектростанция планирует вычерпать примерно 500 000 м³ донных наносов, что будет стоить порядка 3 млн. долл. США. Но что еще более серьезно, так это то, что происшедшее в недавнее время падение уровня воды в озере Малави угрожает полностью прекратить приток воды в Шире, что привело бы к полному краху производства электроэнергии в стране, водоснабжения Блантайра, главных планов по орошению в нижней части Шире и ареала дикой природы, результатом чего стал бы крах национальной экономики. Правительство Малави осознает важность улучшения использования водных ресурсов при устранении стоящих перед ним опасностей, но и нуждается в сотрудничестве со стороны прибрежных государств: Мозамбика и Танзании.

Деградация водных экосистем: случай озера Виктория

Деградация водных экосистем из-за непланируемой или плохо регулируемой антропогенной деятельности подрывает экономическое использование многих систем пресной воды. Так, в озере Виктория кумулятивный эффект появления экзотических видов рыб, загрязнения из точечных и неточечных источников, распространения водного гиацинта и деградации приливно-отливных зон побережья привел к опустошению этой некогда богатой разнообразными видами флоры и фауны экосистемы. Среди последствий – нестабильное рыболовство, утрата биоразнообразия и ускоренная эвтрофикация.

Угроза биоразнообразию. До появления нильского окуня и нильской тилапии в 50-х годах в озере Виктория насчитывалось 350–400 видов рыб семейства цихлидов, свыше 90 процентов которых являлись для озера эндемичными. В течение двух десятилетий после его интродуцирования хищный нильский окунь представлял собой незначительный компонент фауны озера. Однако к началу

80-х годов произошло резкое изменение, в результате которого было разрушено сообщество из более чем 350 видов рыб. В 1978 году цихлиды составляли порядка 80 процентов биомассы, а нильский окунь – примерно 2 процента, остальную же часть составляли интродуцированная нильская тилапия и природные нецихлиды. К 1983 году нильский окунь составлял 80 процентов улова, а остальное приходилось на нильскую тилапию, единственный аборигенный вид – омену, а также несколько других местных видов рыбы. Окунь начал также уничтожать мальков окуня. "Взрыв" популяции окуня имел несколько последствий. С одной стороны, он привел к созданию крупной рыболовецкой отрасли, занимающейся экспортом в города Восточной Африки и Европы. С другой стороны, возникают серьезные вопросы в отношении стабильности существующего рыболовства. Кроме того, появление этого прибыльного вида коммерческой деятельности, в котором сталкиваются интересы нескольких мощных групп, глубоко повлияло на диету местного населения. Бедные слои населения в регионе не могут себе позволить питаться окунем, что ведет к снижению потребления протеина местными жителями, а это вызывает обеспокоенность, когда речь идет о регионе, который экспортирует 500 000 тонн рыбы в год.

Разрушение местных видов, вероятно, ускорило эвтрофикацию озера Виктория. Цихлиды в прошлом помогали озеру справляться с повышением продуктивности и рециклировали биомассу и питательные вещества в ходе миграции. Они играли конструктивную роль в поддержании жизнеспособности озерной экосистемы, даже по мере повышения ее продуктивности с течением десятилетий. После же коллапса местных видов "паутина трофических отношений" и трофическая структура озера изменились. Разложение фитопланктона и водорослей создает в настоящее время большую потребность в кислороде, что способствует широкому распространению постоянных анаэробных условий в донных частях озера.

Загрязнение воды. Загрязнение воды способствовало эвтрофикации озера Виктория и другим изменениям в качестве воды. Увеличение притока питательных компонентов (с 50-х годов в 2-3 раза) из точечных и неточечных источников загрязнения ускорило эвтрофикацию озера и привело к частому "цветению воды", вызванному массовым развитием водорослей. С 60-х годов водорослей стало в пять раз больше, что привело к уменьшению прозрачности озерной воды. Разложение органических отходов из необработанных источников бытовой канализации, выбросы сельскохозяйственной и обрабатывающей промышленности и выделения в результате разложения водорослей и водного гиацинта также истощили запасы растворенного кислорода в больших сегментах озерного дна. Это привело к созданию анаэробных условий на больших участках озера, что приводит к массовому и частому замору рыб. Загрязнение из необрабатываемых канализационных систем и промышленных стоков и неконтролируемых выбросов золотодобывающей промышленности, использующей в своих работах ртуть, ставит также под угрозу пригодность воды из озера для питья, создавая серьезную угрозу для здоровья людей и озерного рыболовства.

Водный гиацинт. На озере Виктория сказались также сравнительно более позднее появление и распространение водного гиацинта. Гиацинт попал в озеро из реки Кагера в конце 80-х годов. Сейчас он присутствует в форме больших мшанок, окаймляющих значительные участки берега озера. Мшанки мешают ловле рыбы, затрудняют доступ деревенских жителей к воде для помыва, засоряют рыболовецкие сети и блокируют водозаборы и сооружения гидроэлектроснабжения. Темпы роста гиацинта меняются в зависимости от наличия питательных компонентов и условий окружающей среды. При благоприятных условиях популяция гиацинта может возрасти вдвое за 5–15 дней. Гиацинт влияет также на качество воды, поскольку его разложение истощает растворенный кислород.

Деградация приливно-отливной зоны побережья. Приливно-отливная зона вокруг озера Виктория подверглась опустошению в результате расширения сельскохозяйственных посевов и строительства, что привело к нарушению важных функций. Среди них: создание на озере заслона от влияния питательных веществ и отложений, обеспечение зон кормления для ценных для местного населения видов рыб и животных, а также защита местных источников водоснабжения. Сохранение приливно-отливной зоны побережья имеет важное значение для поддержания биоразнообразия и для сохранения озера в качестве функционирующей и стабильной экосистемы.

ДИСБАЛАНСЫ В ОТНОШЕНИИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ, ИНФОРМАЦИИ И ПОТЕНЦИАЛА

Эффективное совместное управление трансграничными реками и озерами является одним из главных вызовов, требующим заключения договоров и взятия политических обязательств, создания учреждений и потенциала, обеспечения информации и выделения финансовых средств. Для прибрежных стран с многочисленными трансграничными водными резервуарами каждый из них представляет отдельный интерес, что сказывается на распределении ресурсов и потенциале разрешения ситуации. Зачастую главные сдерживающие факторы в деле достижения эффективного совместного использования связаны с "реальными или предполагаемыми" дисбалансами в экономических, военных или политических взаимоотношениях органов власти между прибрежными странами. Другие сдерживающие факторы связаны с дисбалансами в информационном и управленческом потенциале и в возможности принятия и претворения в жизнь основывающихся на информации решений.

Международные водные ресурсы: факторы, от которых они зависят, и опасности, с которыми они связаны

Для региона юга Африки характерны несколько зон концентрированного стока. Поэтому многие находящиеся ниже по течению страны зависят от воды, берущей свое начало в реках стран, расположенных выше по течению. Так, например, 94 процента общего объема речных стоков Ботсваны берут свое начало за пределами этой страны. Эта зависимость может создать состояние отсутствия безопасности. Аспекты взаимозависимости не всегда ясны и подвержены влиянию многих факторов. Сложность данного вопроса можно продемонстрировать на примере бассейна Замбези, характеристики которого приводятся во вставке 5. В ней показано сравнительное значение бассейна Замбези для прибрежных государств этого бассейна и, наоборот, относительное значение каждого государства для бассейна в целом. Так, в плане площади Замбия вносит наибольший вклад в площадь бассейна, но Малави является единственной страной, полностью зависящей от поверхностных водных ресурсов бассейна. С точки зрения населения, Малави и Зимбабве располагают наибольшей долей населения, пользующегося водами бассейна и зависящего от них. Однако из этой вставки не следует делать вывод о том, что Ангола, Намибия и Ботсвана (страны с наименьшей численностью населения в рамках этого бассейна) не имеют большой заинтересованности в устойчивом использовании бассейна. Хотя в пределах площади бассейна проживает всего лишь 0,8 процента населения Ботсваны, вполне возможно при этом, что все 100 процентов населения Ботсваны имеют надежды на использование вод бассейна Замбези.

Даже не являющаяся прибрежным государством Южная Африка изучала возможности забора воды из Замбези. Кроме того, Мозамбик как находящееся в самом устье реки прибрежное государство может проиграть больше всех в результате одностороннего освоения вод в верхнем течении реки любым отдельно взятым государством или многостороннего освоения их любой группой государств. Другой пример можно привести в отношении Танзании. Танзания является прибрежным государством в отношении трех Великих африканских озер (Виктория, Танганьика и Малави), озер Джипе, Чала и Натрон и рек Рувума, Кагера, Замбези, Мара, Пангани и Умба, причем каждый из этих водоемов тем или иным образом вносит вклад в национальную экономику. И наоборот, Малави практически в отношении всей своей гидроэлектроэнергии и большинства потребностей в водоснабжении для орошения и городов в первую очередь зависит от озера Малави и вытекающего из нее водотока (река Шире). Таким образом, заинтересованность Танзании и Малави в использовании озера Малави различна, и было бы неудивительно обнаружить, что у Танзании, возможно, существует меньший объем данных по озеру Малави и она может предпочесть выделить меньше средств, чем Малави, на использование озера, в частности, из-за ограничений в существующем потенциале и ресурсах, необходимых для всех ее трансграничных водных ресурсов.

Вставка 5
Доля в водозаборе в бассейне Замбези и распределение населения по государствам

Государство	Площадь				Население			
	А.	В.	С.	Д.	Е.	Ф.	Г.	Н.
Замбия	753	540	71,8	40,6	8,4	5,9	70,2	22,1
Зимбабве	391	251	64,3	18,9	10,8	7,8	72,1	29,0
Ангола	1 241	145	11,6	10,9	9,2	0,3	3,7	1,3
Мозамбик	799	140	17,5	10,5	16,3	3,1	19,2	11,8
Малави	119	118	100	8,9	8,5	8,5	100	31,6
Ботсвана	582	84	14,4	6,3	1,3	0,01	0,8	0,04
Танзания	945	27	2,9	2,1	26,8	1,1	4,2	4,0
Намибия	824	24	2,9	1,8	1,5	0,06	3,7	0,2
Итого		1 330		100		26,8		100

- А. Площадь государства ($\times 1000 \text{ км}^2$)
- В. Площадь государства в бассейне ($\times 1000 \text{ км}^2$)
- С. % площади в бассейне от общей национальной площади
- Д. % площади государства внутри бассейна от площади бассейна ($1\,330\,000 \text{ км}^2$)
- Е. Население государства (в миллионах человек)
- Ф. Население государства внутри бассейна
- Г. % населения внутри бассейна от общей численности населения страны
- Н. % населения бассейна в государстве от населения бассейна (26,8 млн. человек)

В отличие от юга Африки и бассейна Вольты, где распределение водных ресурсов является одним из доминирующих вопросов и где позиции сторон различны (так например, в зависимости от мощности государства и от его расположения: в верхней или нижней части течения), управление ресурсами озера Виктория связано с общей задачей поддержания здоровья озерной экосистемы для цели получения максимальных социально-экономических преимуществ для всех прибрежных стран. Деградирующая экосистема затронула бы экономику всех трех стран. Таким образом, Кения, Уганда и Танзания в равной степени заинтересованы в разработке взаимовыгодной договоренности о совместном использовании этой хрупкой экосистемы с ухудшающимся качественным состоянием.

Международные отношения и асимметрия в вопросах информации

Существует вероятность увеличения потребностей в совместных речных ресурсах юга Африки и возникновения потенциальных конфликтов в связи с ними, особенно после прекращения военных действий Мозамбиком и Анголой и их присоединения к усилиям других стран в регионе, чьи среднесрочные планы в области развития требуют значительного увеличения объема водопользования. У многих стран отсутствуют значительные альтернативы освоению международных бассейнов, которые все в большей степени будут не в состоянии соответствовать суммарным требованиям прибрежных стран. Во многих случаях цели различных стран в области развития базируются на взаимоисключающих претензиях на воду из международных бассейнов. Ботсвана, Намибия, Зимбабве и Южная Африка в тот или иной период своей истории рассматривали возможности крупномасштабного водозабора из реки Замбези.

Однако переговоры и возможности в отношении совместного освоения сдерживаются значительным дисбалансом в потенциале стран и неспособностью многих стран проанализировать стратегические позиции и решения и заявить о них, а также угрозой гегемонии в результате того, что зачастую наибольшую нехватку воды испытывают сильнейшие страны. Получение информации и обмен ею – это один из решающих вопросов в освоении трансграничных водных ресурсов. Там, где речь идет о международных водных ресурсах, знание – это сила. В отсутствие этих знаний прибрежные государства проявляют чрезвычайную нервозность в отношении угроз своему суверенитету, в частности когда другое прибрежное государство (особенно, но не обязательно, расположенное выше по течению), как считается, обладает этими знаниями (а потому "силой"). Таким образом, создается серьезная помеха любым попыткам провести рациональные переговоры.

Учреждения и потенциал

Во многих странах Африки учрежденческие структуры и потенциал для эффективного управления водными ресурсами либо слабы, либо отсутствуют; по-прежнему повсеместно ощущается и наследие зависимости. Во многих странах лишь недавно и в ограниченных масштабах появились концепции, политика, стратегии, планы, нормативы, физические инвестиции и учреждения в области "владения" водными ресурсами, что является результатом продолжавшегося в течение десятилетий сильного внешнего вмешательства, которое даже при благих намерениях имело пагубные последствия. Главным элементом институционального вопроса является общее взаимопереплетение регулирующих ("егерских") функций с функциями поставщика услуг ("браконьерскими"), компромиссом в отношении которых стало бы выполнение принимаемых решений. Решения необходимо разрабатывать с учетом нормативной и культурной атмосферы и четкого определения политических целей и взятия политических обязательств о практическом выполнении стратегических решений. Эффективное управление водными ресурсами сопряжено со сложностями и требует многих навыков, создания сети работоспособных учреждений и значительного аналитического потенциала. В большинстве своем вопросами использования водных ресурсов и их освоения в регионе в настоящее время занимаются инженеры из государственных учреждений, занимающихся вопросами использования водных ресурсов. Хотя они зачастую и имеют хорошее образование, являются профессионалами своего дела, они, как правило, испытывают чрезмерную нагрузку, недостаток в ресурсах и получают скромное жалование. Как правило, их доступ к профессиональным ассоциациям, экспертным оценкам, повышению квалификации, книгам и журналам, а также другим профессиональным стимулам ограничен. Существует также настоятельная необходимость пойти выше уровня инженеров и подключить к этому вопросу и экономистов, в частности с тем, чтобы преодолеть историческую тенденцию реагировать на нехватку водных ресурсов путем увеличения поставок воды за счет инженерных решений, что имеет широкое распространение в Африке. Ограниченный потенциал сектора частных консультантов, использование которого может дать краткосрочные решения, но и привести к долгосрочным проблемам из-за зависимости и разочарования, наводит на мысль о целесообразности расширения привлечения международных экспертов и консультантов, которые редко сталкиваются с такими сдерживающими факторами.

Ограниченность данных в бассейне Вольты, отсутствие обмена данными между прибрежными государствами и отсутствие конкретных учреждений для решения этих вопросов затрудняют выявление характера и причин сокращения стока реки Вольты в водохранилище плотины Акосомбо и планирование освоения других источников энергии. Таким образом, хотя в бассейне Вольты и существует значительный незадействованный потенциал в области гидроэлектроэнергии и ирригации, недостатки в законодательных положениях, политике и учрежденческих структурах значительно сдерживают эффективное использование и дальнейшее освоение ресурсов бассейна.

В случае озера Виктория существуют значительные ограничения в отношении потенциала, поскольку управление озерной экосистемой – это более проблематичное занятие. Оно связано со многими неизвестными и взаимосвязанными переменными величинами, а имеющихся в регионе на местном уровне научного опыта и знаний для решения таких сложных проблем не достаточно. Существующий потенциал и данные требуют значительного подкрепления, особенно в таких областях, как разработка и осуществление региональной программы мониторинга качества воды и землепользования, программ регулирования рыболовства и программ борьбы с водным гиацинтом. Для разработки стандартов качества окружающей воды и стандартов качества отводимых сточных вод, которые были бы приемлемы, а также могли бы практически применяться во всех трех странах, необходимо принятие трудных решений. Кроме того, придется разработать и четко определенную и реализуемую программу. Такие решения могут иметь важные экономические последствия в силу необходимости строительства того или иного рода сооружений и выделения инвестиций для обработки городских и промышленных сточных вод.

НА ПУТИ К СОВМЕСТНОМУ УПРАВЛЕНИЮ

Стратегия Всемирного банка: подход к явлению как к процессу

Несмотря на все вызовы, во всех трех обсуждавшихся выше случаях правительства начали предпринимать важные шаги по разработке рамок для совместного управления своими водными ресурсами. Во всех случаях Всемирный банк поддерживает эту деятельность. Стратегия Банка по содействию управлению совместными водными ресурсами сосредоточена на строительстве основ на национальном, региональном и международном уровнях.

Международный консенсус о принципах рационального использования водных ресурсов. Банк сыграл свою роль на Конференции в Дублине в 1992 году и встрече на высшем уровне "Планета Земля" КООНОСР в разработке консенсуса о принципах рационального использования водных ресурсов. Эти принципы включают следующее: уделение большего внимания комплексному межсекторальному использованию водных ресурсов; признание управления землепользованием в качестве неотъемлемой части устойчивого управления водными ресурсами; использование речных бассейнов в качестве единиц управления; признание воды в качестве находящегося в дефиците экономического блага и содействие эффективным с точки зрения затрат вмешательствам; поддержка совместных усилий по управлению водными ресурсами; упор на действиях по повышению уровня жизни людей и качества окружающей их среды; разработка позитивной политики для удовлетворения потребностей женщин и обеспечения условий для их полноправного участия в социально-экономической жизни; и внедрение механизмов для предотвращения и разрешения конфликтов. Эти принципы образуют костяк стратегического документа Банка от 1993 года об управлении водными ресурсами и служат для него ориентиром в деле разработки стратегии в отношении водных ресурсов, будучи адаптированными к стратегии Банка в отношении использования водных ресурсов в Африке. В последней стратегии подчеркивается следующее: воду необходимо рассматривать в качестве ограниченного ресурса, управлять водными ресурсами следует комплексно, с тем чтобы стремиться к достижению национальных социально-экономических, экологических целей и целей в области безопасности, а не вести эту работу по конкретным секторам; институциональные реформы и создание потенциала имеют решающее значение для устойчивой политики; и особое внимание следует уделять вопросам международного водопользования. Как следствие обостренного международного внимания к этим вопросам и международного давления в

пользу проведения реформ многие страны в данном регионе в настоящее время начали или начинают длительный процесс реформирования сектора водных ресурсов, что повсеместно включает следующее: разработку политики и создание учреждений в области национального управления водными ресурсами (в частности, для поощрения более эффективного распределения и использования воды и привлечения водопользователей и других заинтересованных сторон как к управлению водными ресурсами и землепользованием, так и к планированию, эксплуатации и поддержанию рабочего состояния гидросооружений); решение вопросов международных водных ресурсов; защиту уязвимых территориальных и прибрежных вод и их использование; структурную перестройку (всегда на коммерческой основе, а иногда и на частной основе) городских служб; внедрение нестандартных подходов к санитарии в городах; и разработку национальных программ в области сельского водоснабжения и санитарии.

Стратегический подход. Общие руководящие принципы, поддержанные международным сообществом и политикой Банка в отношении использования водных ресурсов, обеспечивают широкие рамки для стратегии управления водными ресурсами в регионе Африки к югу от Сахары. Однако в субрегиональной стратегии необходимо четко учесть конкретные климат, географию и историю данного района в институциональных и политических рамках отдельных стран. В стратегическом подходе предлагаются два центральных элемента. Первый элемент заключается в повышении качества диалога о водных ресурсах в отдельных странах при любой возможности, создавая при этом потенциал для комплексного управления водными ресурсами на национальном уровне. Необходимость в данном элементе заключается как в его ключевой роли в общем управлении национальной экономикой в условиях относительной нехватки воды, так и в признании того, что переговоры о международных водах и их последующем распределении и использовании могут быть эффективными только при наличии более или менее равномерных потенциала и информации у прибрежных стран. Второй элемент стратегии заключается в суммировании компонентов этих стран в рамках региона или бассейна и в поиске возможностей для совместного использования и освоения международных водотоков. Лежащая в основе обоих этих элементов стратегия заключается в том, чтобы заручиться согласованной поддержкой со стороны международного сообщества. Она основана на предпосылке, заключающейся в том, что осуществление региональных проектов и программ зачастую требует технического содействия и инвестиций, которые могут превышать потенциал той или иной отдельной страны по их абсорбированию или потенциал того или иного отдельного международного учреждения по оказанию поддержки.

В стратегии Банка делается особый упор на создании жизнеспособных институциональных, правовых и политических рамок на национальном и международном уровне, а также на экономической и экологической устойчивости. Она основывается на долгосрочной перспективе с признанием воды в качестве все более недостающего и ценного ресурса, потребление которого имеет значительные социально-экономические и экологические измерения. Межсекторальные вопросы, такие, как орошение, здравоохранение, энергетика и последствия для бедных слоев населения, конкретно рассмотрены и включены в планы в рамках проекта. Пропагандируется широкое обсуждение и участие как внутри стран, так и между ними, равно как и улучшение координации помощи доноров. Для учета всех этих аспектов предлагается использовать комплексный межсекторальный, основанный на участии подход к бассейнам. В стратегическом подходе сделан также конкретный упор на сокращении масштабов нищеты путем улучшения управления водными ресурсами за счет следующего: улучшения доступа к услугам в области водоснабжения и санитарии в городских и сельских районах; повышения объема производства продуктов питания и продуктивности сельского хозяйства; сокращения числа заболеваний, передаваемых водным путем, а также уменьшения загрязнения воды; и рационального с экологической точки зрения использования – зачастую на базе традиционной практики – водосборов и приливно-отливных зон побережья.

Действия на национальном уровне. На национальном уровне Банк начал вести диалог по вопросам существа с конкретными правительствами по вопросам рационального использования природных ресурсов как в рамках макроэкономических, так и секторальных анализа и операций.

Банк участвует также в содействии диалогу по вопросам рационального использования природных ресурсов в целом, поддерживая подготовку национальных планов действий в области окружающей среды. Возможность для этого обеспечивают все использующие воду сектора: водоснабжение и санитария, энергетика, сельское хозяйство, экология, городское хозяйство и т. д. В южной части Африки этот диалог уже получил значительное развитие в Лесото, Южной Африке, Малави, Мозамбике, Зимбабве и Танзании; он только начинается в Намибии, Замбии и Анголе. В бассейне Вольты диалог получил значительное развитие в Гане и Буркина-Фасо и вскоре должен начаться в Того. В бассейне озера Виктория в диалоге участвуют Кения, Уганда и Танзания. Инициированный Банком диалог в первую очередь содействует существенному изменению в перспективах и стратегии правительств. В последние годы Банк накопил уникальные знания и опыт в области рационального использования водных ресурсов во многих частях мира, и потому он может играть ключевую роль в содействии усвоению приобретенных знаний и опыта. Роль Банка сводится к поддержке партнеров, предложению консультативных услуг, финансированию проектов и предоставлению информации о передовой международной практике с целью оказания содействия в проведении стратегических реформ и разработке проектов.

Действия на региональном уровне: вперед – к возможностям. На региональном уровне Банк содействует экологически рациональному, справедливому и взаимовыгодному использованию международных водных ресурсов. Банк пытался содействовать сбалансированному диалогу между прибрежными странами на основе надежной информации и ставил своей целью поддержку устойчивого совместного освоения водных ресурсов в интересах всех прибрежных стран. Содействие этому процессу требует значительного наращивания потенциала и сбора информации в странах, чей нынешний потенциал не дает им возможности эффективно участвовать в сбалансированных международных переговорах. Оно требует также укрепления тех форумов, которые наиболее всего подходят для обсуждения таких вопросов, например, Восточноафриканской корпорации.

В регионе существует целый ряд неопробованных аспектов регионального сотрудничества в области рационального использования водных ресурсов, таких, как: сотрудничество в улучшении ликвидации последствий засух и разработке стратегий смягчения их последствий; исследование гидроэнергетического потенциала; совместное освоение на основных реках; и содействие туризму путем защиты и сохранения приливно-отливной зоны побережья и водных экосистем. Экономическая интеграция могла бы также стать среднесрочной целью, например, если она приведет к сдвигу в сельскохозяйственном и промышленном производстве с учетом водообеспеченности и показателей ценообразования.

Управление водными ресурсами южной части Африки

Существует ряд важных региональных инициатив в области водных ресурсов, закладывающих основы для будущих совместных действий. Самым значительным региональным событием является принятие государствами-членами в 1995 году *Протокола САДК по системам совместных водотоков*¹ (см. вставку б).

В качестве последующего мероприятия САДК созвало в ноябре 1995 года в Претории совещание региональных министров по водным ресурсам для обсуждения возможностей для расширения сотрудничества. На совещании в Претории было рекомендовано учредить в рамках САДК Сектор по водным ресурсам (в настоящее время вопросами водных ресурсов занимается Сектор рационального использования окружающей среды и землепользования – СРОЗ, входящий в Сектор по вопросам продовольствия, сельского хозяйства и природных ресурсов – ФАНР), имеющий тот же статус, что и ФАНР. Это предложение было одобрено входящими в ФАНР министрами и представлено в августе 1996 года совещанию САДК на высшем уровне, где оно было одобрено. Вновь созданный сектор расположен в Лесото.

¹ На время завершения подготовки данного доклада все члены САДК, за исключением Анголы, подписали Протокол.

Вставка 6 Протокол САДК

Протокол САДК 1995 года по системам совместных водотоков имеет следующие элементы:

- Принятие и признание общих принципов (статья 2), включая: уважение принципа обычного международного права, заключающегося в справедливом использовании; содействие обмену информацией; поддержание баланса между освоением ресурсов и охраной окружающей среды; и требование о национальных разрешениях на сброс сточных вод.
- Учреждение организаций для управления речными бассейнами (ОРБ) и определение целей и функций (статьи 3, 4 и 5), что влечет за собой: создание контрольного подразделения в Секторе рационального использования окружающей среды и землепользования САДК (СРОЗ); учреждение ОРБ в международных бассейнах, которые занимались бы осуществлением протокола и многосторонних проектов, согласовывали бы национальные законодательства и занимались научными исследованиями и сбором данных.
- Разрешение споров (статья 7) производится судом САДК по вынесению арбитражных решений, имеющих окончательную и обязательную силу.

Одной из первых совместных инициатив является ЗАКПЛАН – возглавляемая САДК программа совместного использования и освоения водных ресурсов Замбези, осуществление которой было начато в 1987 году. Хотя и нельзя сказать, что работы идут быстрыми темпами, в настоящее время осуществляются два проекта ЗАКПЛАН: ЗАКПРО 2, где ведется работа по разработке регионального законодательства и предлагается создать комиссию по вопросам речного бассейна (ЗАККОМ); и ЗАКПРО 6, где работами руководит Администрация реки Замбези и где ведется разработка комплексного плана использования водных ресурсов бассейна. Протокол САДК также является результатом работы ЗАКПРО 2.

Значительный эффект имеет ряд региональных гидрометеорологических проектов, особенно в отношении создания атмосферы взаимопонимания и наращивания потенциала. В рамках гидрологической оценки африканских стран к югу от Сахары были определены потребности в инвестициях для сетей и услуг по получению гидрологических данных. После этого начались работы в рамках САДК – ГИКОС, где сети телеметрических данных и спутниковая сеть сбора данных будут предоставлять данные в реальном масштабе времени ведущим станциям национального и регионального значения. В рамках проекта для южной части Африки под названием "ФРЭНД" разрабатываются общие нормативы архитектуры гидрологической базы данных для национальных гидрологических услуг. В рамках проекта по мониторингу засух в Зимбабве разместился центр по мониторингу засух.

Программа по охране окружающей среды озера Виктория

Проект по охране окружающей среды озера Виктория (ПООСОВ) является первым этапом более долгосрочной программы. В рамках ПООСОВ будут а) предоставляться необходимая информация для улучшения использования экосистемы озера, б) создан механизм для совместного использования тремя странами, и с) выявлены и продемонстрированы практические самоокупаемые меры при одновременном наращивании потенциала для рационального использования экосистемы. Главные элементы проекта были концептуально оформлены в ходе подготовки национальных планов действий по охране окружающей среды, разработанных тремя правительствами (см. вставку 7). Начало подготовки проекта было положено экспериментальным исследованием с целью определения количества точечных источников сбросов и оценки альтернатив по их обработке, которое было проведено в начале 1994 года межминистерской группой из Танзании.

Вставка 7

Элементы проекта по охране окружающей среды озера Виктория

Проект по охране окружающей среды озера Виктория включает следующие компоненты:

- Управление рыбными ресурсами
- Исследование рыбных ресурсов
- Увеличение рыбных ресурсов, политика, законодательные акты и их воплощение в жизнь
- Фондовый налог на ловлю рыбы
- Борьба с водным гиацинтом
- Качество воды и управление экосистемой
- Управление ликвидацией промышленных и городских отходов
- Землепользование и использование приливно-отливной зоны побережья
- Институциональные рамки

После подписания 5 августа 1994 года Трехстороннего соглашения между правительствами Кении, Уганды и Танзании было официально положено начало процессу сотрудничества по подготовке проекта и достигнуто согласие об осуществлении проекта. По Трехстороннему соглашению были учреждены три национальных секретариата, каждый из которых возглавляется сотрудником высокого уровня, назначенным соответствующим правительством. Эти секретариаты выполняли важную координирующую роль в ходе подготовки проекта и будут продолжать исполнять эту роль в ходе его осуществления.

Организация по рыбным ресурсам озера Виктория займется общей координацией компонентов, связанных с рыбными ресурсами, а Комитет по вопросам региональной политики и руководства будет отвечать за общую координацию программы. Различные национальные организации будут осуществлять компоненты проекта следующим образом. Три национальных исследовательских института рыбных ресурсов будут играть главную роль во всех слагаемых исследования рыбных ресурсов и будут сотрудничать с департаментами рыбных ресурсов соответствующих правительств по вопросам увеличения рыбных ресурсов и с министерствами по водным ресурсам по вопросам, связанным с качеством воды. В отношении последних составляющих министерства по водным ресурсам будут служить главными учреждениями, которые в свою очередь будут тесно сотрудничать с министерствами по охране окружающей среды, природных ресурсов и сельского хозяйства в осуществлении работы по землепользованию и использованию приливно-отливной зоны побережья.

Инициатива по рациональному использованию водных ресурсов бассейна Вольты

Цель предлагаемой Инициативы по рациональному использованию водных ресурсов бассейна Вольты заключается в удовлетворении заявленных прибрежными государствами потребностей по поддержке в разработке реалистичных, рассчитанных на местный потенциал и обоснованных стратегий использования водных ресурсов и соответствующих программ инвестиций в Гане, Буркина-Фасо, Того и Кот-д'Ивуар в соответствии с принципами документа Банка о стратегии рационального использования водных ресурсов в Африке. В рамках этой инициативы преследуется цель создания потенциала на основе аналитической работы и стратегического планирования в странах в вопросах распределения/регулирования водных ресурсов между различными секторами и в вопросах окружающей среды, экономической оценки воды, эффективного контроля и оценки поверхностных и грунтовых вод в основных водосборах и участия заинтересованных сторон в использовании водосборов и водных ресурсов. На уровне бассейна процесс направлен на содействие региональному диалогу, взаимопониманию и доверию между прибрежными странами и на определение возможных совместных инициатив по освоению. Он мог бы также способствовать диалогу, необходимому для рассмотрения вопроса о распределении водных ресурсов между Ганой и Буркина-Фасо. Такой новый подход, заключающийся в увязке кредитных операций с комплексным

использованием водных ресурсов, при наращивании местного потенциала и гарантии собственности полностью соответствует политике Банка в области экологически устойчивого развития.

Используемый Ганой, где было начато осуществление этой инициативы, подход к двухгодичному исследованию по рациональному использованию водных ресурсов заключается в участии и создании потенциала. Руководит исследованием межсекторальный комитет, повседневная работа которого возглавляется национальным координатором исследования, а его консультантом выступает исследовательский форум, где представлены заинтересованные стороны из государственного, частного секторов и от НПО. Каждый из шести компонентов исследования готовится группами местных консультантов и персоналом по секторам, которые взаимодействуют с более широкой группой заинтересованных профессионалов и граждан на проводимых семинарах. Для экспертной оценки работы был назначен ведущий международный специалист, который необязательно должен ездить в Гану. Кроме того, каждая страна будет поощрять участие представителей соседних государств в своей консультативной деятельности. Исследованием руководят Всемирный банк и ПРООН, а дополнительная поддержка оказывается Данией, Соединенным Королевством, Канадой, Францией и Германией. Исследование имеет очень целенаправленный характер и проводится имеющим широкую базу исследовательским форумом, куда входят представители государственного, частного секторов и НПО, с целью организации консультаций и достижения согласия для отражения в этом исследовании мнений различных заинтересованных сторон.

Координированная международная поддержка

Координированное международное содействие может иметь большее значение для эффективной мобилизации и использования дефицитных ресурсов. Существует большая заинтересованность доноров в поддержке национальных и международных усилий в области водных ресурсов, а недавно был создан ряд механизмов для содействия координированному подходу. Программа по международным водным ресурсам Глобального экологического фонда обеспечила основу для разработки проекта по охране окружающей среды озера Виктория. Конструктивную роль содействия диалогу по вопросам рационального использования водных ресурсов на юге Африки сыграла недавно созданная организация "Глобальное партнерство по вопросам водных ресурсов". В бассейне Вольты Банк и ПРООН совместно содействуют поддержке со стороны различных двусторонних учреждений в вопросах разработки координированных проектов и программ.

Глобальный экологический фонд. ГЭФ является главным финансовым механизмом по оказанию помощи развивающимся странам в достижении целей защиты окружающей среды. ГЭФ, работающий на основе трехстороннего соглашения между ПРООН, ЮНЕП и Всемирным банком, может служить важным механизмом для разрешения споров. Он может использоваться в качестве основы для содействия диалогу по деградации водосборов и по другим экологическим вопросам, затрагивающим международные водные ресурсы. Проект по охране окружающей среды озера Виктория был подготовлен при поддержке ГЭФ. Это первый подобный проект в регионе, где учитывается целый комплекс управленческих, научно-технических и финансовых ресурсов и ставится цель создания приемлемых институциональных и правовых рамок для успешной работы.

"Глобальное партнерство по вопросам водных ресурсов". ГПВР является организацией в процессе становления и представляет из себя еще одну инициативу, которая может быть использована для обеспечения координированного подхода к вопросам рационального использования глобальных водных ресурсов. Эта организация предоставляет экспертные знания и содействие, а также помогает странам в координировании зачастую трудных реформ. ГПВР содействует комплексным программам на национальном и региональном уровнях, созданию потенциала, устойчивым инвестициям и профессиональной подготовке в международных масштабах. Эта организация определила юг Африки в качестве первоочередного региона для начала действий. Осенью 1996 года она провела совещание своего Технического консультативного комитета в Намибии для рассмотрения вопроса о потребностях южной части Африки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. БАССЕЙН НИЛА: НЕКОТОРЫЕ УРОКИ И ПОСЛЕДСТВИЯ

Хотя обсужденные выше примеры относятся лишь к первоначальным стадиям осуществления, тем не менее есть ряд полезных уроков и ряд последствий на примере бассейна Нила.

На национальном уровне: предоставление равных возможностей

Создание национального потенциала и выявление национальных приоритетов. В процессе анализа и приобретения знаний в ходе рассчитанного на местный потенциал и охватывающего многие стороны хода подготовки к национальной оценке водных ресурсов и разработке политики/стратегий заняты как политики и профессионалы, так и представители гражданского общества. За счет выявления и использования существующих навыков и обучения новым навыкам этот процесс может стать мощным инструментом наращивания потенциала. Он приведет также к оценке национальных приоритетов и оценке относительной значимости каждого трансграничного водотока в национальном контексте.

Коррекция информационного дисбаланса. Знание – сила. Дальнейшие цели наращивания национального потенциала должны заключаться в устранении дисбаланса в сборе, анализе и толковании данных для разработки политики и принятия решений. Важно, чтобы все прибрежные страны предоставляли, анализировали и интерпретировали данные о речных бассейнах. Это придаст необходимую уверенность для участия в анализе и переговорах в рамках всего бассейна.

На международном уровне: переход от диалога к действиям

Развивать диалог по различным направлениям: например, по тематике информации, потенциала, технологии. Важно начать и расширить диалог в рамках всего бассейна по различным вопросам с целью поиска общей позиции. Одним из решающих вопросов в деле освоения трансграничных водных ресурсов является обмен информацией. Поэтому стремление к сбалансированности потенциала отвечает интересам как мощных, так и менее мощных прибрежных стран. Кроме того, важно, чтобы на смену понятию гегемонии пришло понятие доверия и партнерства с осознанием общности целей. Иногда это может означать занятие тем или иным мощным прибрежным государством позиции вопреки интуиции, когда оно будет уступать лидерство по ряду вопросов и играть роль второго плана. Укрепление доверия и создание потенциала – это медленный процесс, а эти вопросы будут стоять перед нами в течение десятилетий; однако нельзя запаздывать с усилиями по укреплению доверия и созданию потенциала.

Начинать с достижимого и избегать жестких формул. Прежде чем заниматься сложными и проблематичными вызовами, возможно, целесообразнее сфокусировать свое внимание на более простых вопросах и достижимых целях. Это может означать поиск общей позиции для установления диалога по ряду направлений, а затем, по мере развития рабочих отношений и доверия между профессионалами, переход к разработке принципов, институциональных структур и арбитражных механизмов, лишь после чего можно будет перейти к решению наиболее трудных вопросов (таких, как вопрос о правах). Стремление к формулированию жестких стандартов совместного использования ресурсов или совместного несения расходов на использование ресурсов в самом начале может помешать процессу разработки рабочего механизма для рационального использования совместных водных ресурсов. В случае озера Виктория, например, если бы три заинтересованных страны начали переговоры о создании механизма совместного использования озера с применением стандартов, основанных на пропорциях контроля каждой страны над озером, пропорциях улова каждой страной рыбы из озера и различных нагрузках загрязнения каждой страной озера, то переговоры могли бы приобрести спорный характер и продлиться гораздо дольше. Вместо этого три страны предпочли сосредоточиться на общей заинтересованности (которая сводилась к необходимости создания совместного механизма для изучения, реабилитации и защиты экосистемы озера) всех стран в взаимной выгоде. Такой подход привел к быстрому разрешению вопросов как в плане подписания Трехстороннего соглашения, так и в плане подготовки проекта по охране окружающей среды озера Виктория. Таким же образом разработана Протокола САДК, в котором

изложены принципы без ущерба правам, должна способствовать разрешению вопросов распределения и прав по отдельным бассейнам в данном регионе; если бы одно из прибрежных государств предпочло с самого начала решать вопрос о правах на водные ресурсы, то этот путь скорее всего был бы гораздо более длинным и трудным.

Признать, что прогресс по сложным водным системам может носить медленный характер, но необходимо поддерживать диалог и устанавливать доверие. С самого начала важно осознавать, что прогресс в отношении сложных совместных водных систем в целом носит медленный характер. Тем не менее крайне важно поддерживать как движение вперед, так и диалог. Соединенным Штатам и Канаде (двум странам с очень высоким уровнем потенциала информации и ресурсов) потребовалось более полутора десятилетий для создания совместной основы для рационального использования североамериканских Великих озер. Только через 12 лет после конфликта между Индией и Пакистаном был подписан Договор о водохозяйственном использовании реки Инд. В сравнении с этим Трехстороннее соглашение по озеру Виктория было разработано сравнительно в короткие сроки – четыре года – после того, как научная общественность высказала обеспокоенность в отношении тревожных темпов ухудшения состояния экосистемы. Бассейн Нила является, вероятно, самым сложным бассейном в мире, где прибрежными государствами с различными интересами и проблемами являются десять стран. Даже если прогресс кажется незначительным, важно поддерживать диалог. Противоречащие духу сотрудничества односторонние действия вполне могут нарушить или даже свести на нет такой диалог.

Искать возможности для взаимовыгодных программ или проектов. Поиск взаимовыгодных возможностей является полезным путем поддержания диалога. Можно изучить целый ряд возможностей. Так, например, жизненно важен вопрос о защите деградированных водосборов, особенно когда водохранилища и каналы страдают от сильного отложения наносов в результате сильного обеднения почвы и растущей эрозии почв в верховьях водоемов. Хотя причины и последствия данной проблемы представляются относительно понятными, трудность заключается в разработке приемлемой договоренности о совместном несении расходов на охрану и рациональное использование почв и управление водными и земельными ресурсами водосборного бассейна. Другая возможность может заключаться в поиске путей совместного инвестирования освоения гидроэлектроэнергии для удовлетворения потребностей стран в самом бассейне (и даже за его пределами), поскольку остается неиспользованным значительный гидроэлектроэнергетический потенциал и увеличиваются возможности для привлечения частного капитала для экономически состоятельных проектов в области инфраструктуры. Могут также существовать возможности для повышения эффективности производства продуктов питания через региональные рынки и повышение эффективности орошения. Возможность регулирования паводочного и меженного стоков в верховьях рек может дать существенные возможности для двойного выигрыша, что принесет значительную выгоду как расположенным в верховьях, так и в низовьях рек прибрежным странам. Угрозу спора необходимо трансформировать в возможность для сотрудничества – такова необходимость.

БИБЛИОГРАФИЯ

Conley, A., A Synoptic View of Water Resources in Southern Africa (1995).

Grey, D. & C. Sadoff, A Water Resources Management Assistance Strategy for Southern Africa Development Community Member States (1996) (draft, on file with the authors).

Hirji, R., River Basin Management in Sub-Saharan Africa: Challenges and Opportunities (1995) (draft background paper, on file with the authors).

Hirji, R. & A. Duda, A Comprehensive Approach for Managing the Lake

Victoria Basin Ecosystem (1995) (paper presented at the Nile 2002 Conference, on file with the authors).

Kirmani, S. & R. Rangeley, International Inland Waters: Concepts for a More Active World Bank Role (World Bank Technical Paper No. 239, 1994).

Rangeley, R. Et al., International River Basin Organizations in Sub-Saharan Africa (World Bank Technical Paper No. 250, 1994).

Sharma, n. Et al., African Water Resources: Challenges and Opportunities for Sustainable Development (World Bank Technical Paper No. 331, 1996).

Trollaldalen, J.M., International Environmental Conflict Resolutiion: The Role of the United Nations (1992).

World Bank, Water Resources Management (Policy Paper, 1993).

World Bank, Kenya, Tanzania, Uganda: Lake Victoria Environmental Management Project (Report No. 15541-AFR, 1996).

ЧАСТЬ IV

**УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТОВ, КАСАЮЩИХСЯ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДОТОКОВ**

ГЛАВА 7

Водотоки, окружающая среда и Международный Суд: дело "Габчиково–Надьмарош"

Филипп Сэндз*

В сентябре 1997 года Международный Суд вынес решение по делу, касающемуся Проекта "Габчиково–Надьмарош", Венгрия против Словакии¹. Это дело имеет серьезные последствия для права международных водотоков и международного экологического права, а следовательно, и для деятельности таких многосторонних финансовых учреждений, как Всемирный банк.

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Это дело касалось спора о том, следует или нет строить две дамбы на Дунае в той его части, которая проходит по территории как Венгрии, так и Чехословакии. В 1997 году в соответствии с Договором обе страны договорились о строительстве двух плотин с последующей их совместной эксплуатацией. Договор предусматривал отвод вод Дуная в том месте, где он проходит по границе между двумя странами, на территорию Чехословакии и функционирование двойной системы плотин в режиме "максимальной нагрузки" (а не в режиме "незарегулированного стока"). Строительство началось, но шло медленнее, чем это было запланировано первоначально. В середине 80-х годов политическая оппозиция в Венгрии сосредоточила свое внимание на экологических аспектах плотины как одном из средств обеспечения более широких политических преобразований.

В мае 1980 года под мощным давлением общественности Венгрия вынуждена была приостановить работы на основных объектах Проекта. Обе страны стремились договориться о дальнейших шагах. Обе проявляли непреклонность и придерживались различных подходов. Чехословакия считала, что плотины не создают серьезной угрозы для окружающей среды, Венгрия была уверена в том, что они нанесут значительный экологический ущерб системе водоснабжения и биологическому разнообразию. В 1991 году Чехословакия, в отсутствие согласованного решения указанной проблемы, в одностороннем порядке приступила к реализации временного варианта, получившего название "Вариант С", который предусматривал сооружение одной плотины на чехословацкой стороне, что, однако, требовало отвода на ее территорию 80 процентов находившихся в совместном пользовании вод. В обоснование этого она ссылалась на Договор 1977 года, который действительно предоставлял ей права на такой объем воды с целью эксплуатации плотины на ее стороне. Поскольку в конце 1991 – начале 1992 годов шла реализация "Варианта С", Венгрия сочла, что ей не остается ничего иного, как прекратить действие Договора 1977 года, являвшегося, очевидно, единственной базой, опираясь на которую Чехословакия заявила, что может осуществлять принятый ею в одностороннем порядке временный вариант. И без того сложная ситуация еще более осложнилась в декабре 1992 года, когда Чехословакия распалась на две страны, которые договорились о том, что Словакия будет правопреемником в отношении прав на чехословацкую собственность по Проекту. В октябре 1992 года Чехословакия перегородила Дунай и отвела 80 процентов вод Дуная в обводной канал, находящийся на словацкой территории. В апреле

* Преподаватель международного права, Лондонский университет (Школа изучения стран Востока и Африки) и директор исследований Фонда международного экологического права и развития. Автор выступал в качестве адвоката Венгрии в ходе судебного разбирательства в Международном суде и представил материал по настоящей главе в личном качестве.

¹ Дело, касающееся Проекта "Габчиково–Надьмарош" (Венгр./Словак.). 1997 I.C.J. 92 (Sept. 25); 37 I.L.M. 162 (1998); <<http://www.icj-cij.org/idocket/ihs/ihsjudgment/ihsjudcontent.html>> [именуемое в дальнейшем "Дело, касающееся проекта "Габчиково–Надьмарош"]. Для справок см. 32 I.L.M. 1293 (1993); а также Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law* 351-4 (1995). Резюме решения дается в качестве приложения в конце настоящей главы.

1993 года в значительной степени под давлением Комиссии Европейских сообществ обе страны согласились передать этот вопрос на рассмотрение Международного Суда.

РЕШЕНИЕ СУДА

Суд получил возможность рассмотреть широкий круг вопросов международного права, включая право договоров, право, касающееся ответственности государств, право международных водотоков, экологическое право и взаимосвязь между этими областями. Суду было конкретно предложено рассмотреть три вопроса, поставленные сторонами. Какое решение он вынес? Во-первых, он пришел к заключению, что Венгрия не имела права в 1989 году приостанавливать или прекращать – по экологическим соображениям – работу над совместным проектом. Во-вторых, он постановил, что Чехословакия (а впоследствии Словакия) не имела права осуществлять принятое ею в одностороннем порядке в октябре 1992 года решение об отводе вод Дуная без согласия Венгрии (хотя он постановил, что строительные работы, проводившиеся до вынесения этого решения, не были незаконными). В-третьих, Суд далее заявил, что Венгрия не имела права в мае 1992 года прекращать действие Договора 1977 года, который остается в силе до настоящего времени. В отношении будущего Суд сформулировал основу для сотрудничества и согласия и выразил надежду, что стороны, возможно, воспользуются ею, предложив в качестве разумного решения сохранить статус-кво – т. е. одна плотина вместо двух, находящаяся в совместном управлении без максимального задействования мощностей, что, в сущности, означало переписывание Договора 1977 года.

ПОСЛЕДСТВИЯ

Данное судебное решение несколько по-новому освещает право водотоков и международные экологические обязательства. Однако важно отметить, что Суд использовал право в этих областях в контексте Договора 1977 года, который и без того предусматривал меры по обеспечению качества воды и охране природы (в своих статьях 15 и 19). Это решение, особенно в той его части, которая относится к основе будущего сотрудничества между двумя государствами, может означать наступление новой эры в отношении международного экологического права. Хотя Суд явно не убедил существо выдвинутых Венгрией доводов экологического характера (по крайней мере в формулировке 1989 года), он, тем не менее, признал, что существует принцип "экологической необходимости", согласно которому государство может ходатайствовать об освобождении его от ответственности за действия, которые в ином случае были бы противоправными, ссылаясь на право, касающееся ответственности государств². Он признал, что озабоченность по поводу окружающей природной среды представляет для данного государства "существенный интерес"³, указав, что для установления того, существовала ли "экологическая необходимость", требуется доказать, что "реальная", серьезная и непосредственная опасность существует в тот момент, когда на нее делается ссылка, и что принятые меры являются единственно возможным средством избежать этой опасности⁴. Однако Суд пришел к заключению, что в 1989 году эта опасность не была достаточно определенной и, следовательно, непосредственной, для того чтобы можно сослаться на указанную необходимость. Примечательно, что при определении методов, с помощью которых это можно установить, Суд не использовал возможность включения принципа (или подхода) осторожности, сформировавшегося в конце 60-х годов и не вызывавшего сколько-нибудь существенных разногласий между сторонами.

Что касается неправомерности установления Чехословакией в одностороннем порядке контроля над частью Дуная, являющейся общим ресурсом, то Суд обосновал свое заключение главным образом ссылкой на право международных водотоков, лишь кратко упомянув о неблагоприятных экологических последствиях такого завладения. Для целей права водотоков особо

² Дело, касающееся Проекта "Габчико-Надьмарош", пункты 51-3.

³ Там же, пункт 53.

⁴ Там же, пункт 54.

следует отметить, что Суд распространил на несудоходные виды использования принцип, который применила Постоянная палата международного правосудия в своем решении по делу, касающемуся реки Одер, в том смысле, что "общность интересов в отношении судоходной реки становится основой общего юридического права, важнейшей особенностью которого является полное равноправие всех прибрежных государств в использовании реки на всем ее протяжении"⁵.

Заключение Суда сводится к следующему:

Развитие международного права в современных условиях укрепляет также этот принцип, касающийся несудоходных видов использования международных водотоков, о чем свидетельствует принятие Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 21 мая 1997 года Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

Суд считает, что Чехословакия, установив в одностороннем порядке контроль над общим ресурсом и тем самым лишив Венгрию ее права на справедливую и разумную долю природных ресурсов Дуная с учетом долговременного воздействия отвода этих вод на экологию прибрежного района Сигеткез [болотные угодья в Венгрии], нарушила предусмотренный международным правом принцип соразмерности⁶.

Следует отметить, что заключение Суда самым непосредственным образом вытекает из международного права водотоков, а не из принципов экологического сотрудничества (например, предоставление информации о мерах, которые могут вызвать трансграничные экологические последствия, проведение оценки воздействия на окружающую среду и т. д.). Более того, он сделал такое заключение, сославшись на недавно принятую всемирную конвенцию, которую Венгрия подписала, а Словакия нет, но не на региональное Соглашение 1994 года о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования Дуная, которое подписали обе страны и которое в скором времени вступает в силу.

В отношении прекращения действия Договора 1977 года Суд рассмотрел взаимосвязь между этим договором и последующими нормами экологического права, отметив интересные моменты, которые имеют отношение к Всемирному банку и другим многосторонним финансовым учреждениям, призванным применять экологические стандарты. Суд заявил, что вновь разработанные нормы экологического права "имеют отношение к осуществлению" Договора 1977 года и что, хотя статьи 15 и 19 Договора не содержат конкретных обязательств, касающихся выполнения, они, тем не менее, требуют, чтобы стороны обеспечивали ненанесение ущерба качеству воды и охрану природы, а также "учитывали новые экологические нормы при согласовании средств" осуществления Договора⁷.

Суд вернулся к этой теме в той части своего решения, которая касалась будущего сотрудничества между сторонами. По его мнению, "действия, которые могли быть правильными с точки зрения права в 1989 или 1992 году, ... могут стать нарушением правовых норм, будучи предписаны в 1997 году"⁸. Это свидетельствует об имеющем важное значение признании одной особенности экологического права, в том числе в контексте проектов, связанных с использованием водотоков: характерной для него тенденции к быстрой эволюции. В соответствии с этим Суд предложил, чтобы, учитывая воздействие данного проекта на окружающую среду и его последствия для нее (что, по его словам, неизбежно является "ключевым вопросом"), при оценке экологического риска "принимались во внимание новые нормы и ... должным образом учитывались новые стандарты

⁵ Территориальная юрисдикция Международной комиссии по реке Одер, решение № 16, 1929 год. PCU. (Ser. A) No. 23, at 27.

⁶ См. сноску 1, выше, пункт 85.

⁷ Там же, пункт 112.

⁸ Там же, пункт 140.

не только в том случае, когда государство планирует новые мероприятия, но и в случае продолжения мероприятий, начатых в прошлом"⁹. Эти слова могут иметь огромное, даже решающее значение, указывая на то, что долгосрочные проекты следует адаптировать к новым стандартам по мере их эволюции. Однако Суд не был склонен вдаваться в излишнюю детализацию возможных путей приведения в действие этого подхода. Действительно, он так и не решился употребить слова "оценка воздействия на окружающую среду", а просто призвал стороны "по-новому взглянуть на последствия для окружающей среды работы электростанции"¹⁰. Он не указал на какие-либо нормы, подлежащие применению. И он сослался на "концепцию устойчивого развития" (возможно, давая понять, что она содержит правовой компонент), но не указал, что это означает на практике.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В своем заключении Суд в некотором смысле прошел значительный путь в развитии права, касающегося водотоков и необходимости охраны окружающей среды. Относительно первого аспекта при рассмотрении своего первого дела по международным водотокам он подтвердил основополагающие принципы равноправного и разумного использования, подчеркнув важность достижения согласия между прибрежными государствами, заинтересованными в несудоходных видах использования международного водотока. Что касается второго аспекта, то он подчеркнул значимость международного экологического права в современных условиях, подтвердив его место среди основных норм публичного международного права, хотя при этом проявил немалую осмотрительность, указав на соответствующие принципы и стандарты.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

*Дело, касающееся Проекта "Габчиково–Надьмарош" (Венгрия/Словакия)**Резюме решения от 25 сентября 1997 года****Обзор хода судебного разбирательства и изложения претензий (пункты 1–14)**

Вначале Суд напоминает о том, что судебное разбирательство было возбуждено 2 июля 1993 года на основе совместного уведомления Венгрией и Словакией о Специальном соглашении, подписанном в Брюсселе 7 апреля 1993 года. Изложив текст Соглашения, Суд рассказывает о последовательных этапах судебного разбирательства, ссылаясь, среди прочего, на предпринятое им по приглашению сторон посещение указанного района 1–4 апреля 1997 года. Далее он устанавливает порядок заслушивания сторон.

История спора (пункты 15–25)

Суд напоминает о том, что настоящее дело возникло в результате подписания 16 сентября 1977 года Венгерской Народной Республикой и Чехословацкой Республикой Договора "о сооружении и эксплуатации системы шлюзов Габчиково–Надьмарош" (именуемого в дальнейшем "Договором 1977 года"). За прошедшие с того времени годы названия обоих договаривающихся государств изменились; в Договоре они именуются Венгрией и Чехословакией. Договор 1977 года вступил в силу 30 июня 1978 года. Он предусматривает сооружение и эксплуатацию сторонами системы шлюзов в качестве "совместного инвестиционного проекта". Согласно его преамбуле эта система должна была обеспечить "широкое использование природных ресурсов участка реки Дунай между Братиславой и Будапештом с целью развития таких секторов национальной экономики Договаривающихся Сторон, как водопользование, энергетика, транспорт, сельское хозяйство и другие секторы экономики". Таким образом, этот совместный инвестиционный проект был направлен на цели производства гидроэлектроэнергии, улучшение судоходства по соответствующему участку Дуная и защиту прибрежных районов от паводков. Одновременно, согласно условиям Договора, договаривающиеся стороны обязались не допускать ухудшения качества воды в Дунае в результате осуществления Проекта и соблюдать обязательства, касающиеся охраны природы, возникающие в связи с сооружением и эксплуатацией системы шлюзов.

Участок реки Дунай, которого касается настоящее дело, имеет протяженность примерно 200 км между Братиславой в Словакии и Будапештом в Венгрии. Ниже Братиславы река делает значительный уклон, образуя аллювиальную равнину из гравия и песчаных отложений. Граница между двумя государствами в большей части этого региона проходит по основному руслу реки. Чуново и расположенное ниже по течению Габчиково находятся на этом участке реки на словацкой территории: Чуново – на правом берегу, а Габчиково – на левом. Еще ниже по течению после впадения различных притоков начинается венгерский участок реки. Надьмарош находится в узкой долине на излучине Дуная непосредственно перед тем, как он поворачивает на юг, огибая большой речной остров Сентендре перед Будапештом (см. карту-схему № 1).

Договор 1977 года содержит описание основных работ, подлежащих исполнению согласно Проекту. Он предусматривал сооружение двух серий шлюзов – одной в Габчиково (на чехословацкой территории) и другой – в Надьмароше (на венгерской территории), которые должны были составить "единую и неделимую оперативную систему работ" (см. карту-схему № 2). Далее Договором было предусмотрено включение технических спецификаций, касающихся этой системы, "в Совместный договорный план", который предстояло разработать в соответствии с Соглашением, подписанным с этой целью двумя правительствами 6 мая 1976 года. Он также предусматривал сооружение, финансирование и руководство работами на совместной основе при равном участии обеих сторон.

* Коммюнике Международного суда (неофициальное). № 97/10 bis от 25 сентября 1997 года.

Совместный договорный план устанавливал по большому числу пунктов как задачи систем, так и характеристики работ. Он также содержал "Предварительные правила эксплуатации и материально-технического обслуживания", в статье 23 которых говорилось, что "окончательные правила эксплуатации [должны] быть утверждены в течение года после ввода системы в эксплуатацию".

Суд отмечает, что, следовательно, Проект должен был принять форму комплексного совместного проекта при равном участии обеих договаривающихся сторон в финансировании, сооружении и управлении работами. Его единый и неделимый характер должен был быть подтвержден с помощью Совместного договорного плана, который дополнял Договор. В частности, Венгрии надлежало контролировать шлюзы в Дунакилити и работы в Надьмароше, а Чехословакии – работы в Габчикуво.

*

Со своей стороны график работ был зафиксирован в Соглашении о взаимной помощи, подписанном обеими сторонами 16 сентября 1977 года одновременно с подписанием самого Договора. В Соглашение были внесены некоторые коррективы относительно распределения между сторонами работ, предусмотренных Договором. Работы по Проекту начались в 1978 году. По инициативе Венгрии обе стороны на основании двух протоколов, подписанных 10 октября 1983 года, вначале договорились снизить темпы работ и перенести на более поздний срок сдачу в эксплуатацию гидроэлектростанции, а затем, на основании Протокола, подписанного 6 февраля 1989 года, они договорились ускорить реализацию Проекта.

В результате резкой критики, которую Проект вызвал в Венгрии, 13 мая 1989 года ее правительство решило приостановить работы в Надьмароше до завершения различных исследований, которые компетентные органы должны были закончить к 31 июля 1989 года. 21 июля 1989 года правительство Венгрии продлило срок приостановки работ в Надьмароше до 31 октября 1989 года и, кроме того, до той же даты приостановило работы в Дунакилити. Наконец, 27 октября 1989 года Венгрия решила прекратить работы в Надьмароше и сохранить статус-кво в Дунакилити.

На протяжении этого периода между обеими сторонами велись переговоры. При этом Чехословакия начала изучать альтернативные варианты. Один из этих альтернативных вариантов, впоследствии получивший название "Вариант С", предусматривал отвод Чехословакией в одностороннем порядке вод Дуная на ее территорию примерно на 10 км вверх по течению от Дунакилити (см. карту-схему № 3). Заключительный этап Варианта С предусматривал сооружение в Чуново низконапорной водосливной плотины и дамбы, соединяющей эту плотину с южным берегом обводного канала. Было предусмотрено проведение вспомогательных работ.

23 июля 1991 года правительство Словакии решило «начать строительство в сентябре 1991 года, с тем чтобы ввести в эксплуатацию Проект "Габчикуво" в соответствии с временным вариантом». Работы по Варианту С начались в ноябре 1991 года. Переговоры между обеими сторонами продолжались, но не дали никаких результатов, и 19 мая 1992 года правительство Венгрии направило правительству Чехословакии вербальную ноту о прекращении действия Договора 1977 года начиная с 25 мая 1992 года. 15 октября 1992 года Чехословакия начала работы по перекрытию Дуная, а 23 октября приступила к сооружению плотины на реке.

Наконец, Суд принимает к сведению тот факт, что 1 января 1993 года Словакия стала независимым государством; что в Специальном соглашении, заключенном после этого Венгрией и Словакией, стороны договорились установить и осуществлять временный режим управления водохозяйственной деятельностью на Дунае; и, наконец, что 19 апреля 1995 года они заключили соответствующее соглашение. Суд также отмечает, что в преамбуле Специального соглашения упомянуты не только Договор 1977 года, но и "соответствующие документы" и что стороны, формулируя свои доводы в основном исходя из положений Договора 1977 года, как представляется, распространяли свои аргументы и на "соответствующие документы".





КАРТА-СХЕМА № 2:
 Район, охватываемый проектом "Габонкас-Надьмараш"
 Примечание: Настоящая карта-схема подготовлена только для целей иллюстрации

Карта-схема составлена без соблюдения масштаба.

Приостановка и прекращение Венгрией в 1989 году работ по Проекту (пункты 27–59)

Согласно пункту 1 а) статьи 2 Специального соглашения, Суду предлагается вынести решение, во-первых,

«относительно того, имела ли право Венгерская Республика приостановить, а впоследствии, в 1989 году, прекратить работы по Проекту "Надьмарош" и той части Проекта "Габчиково", ответственность за которую Договором была возложена на Венгерскую Республику».

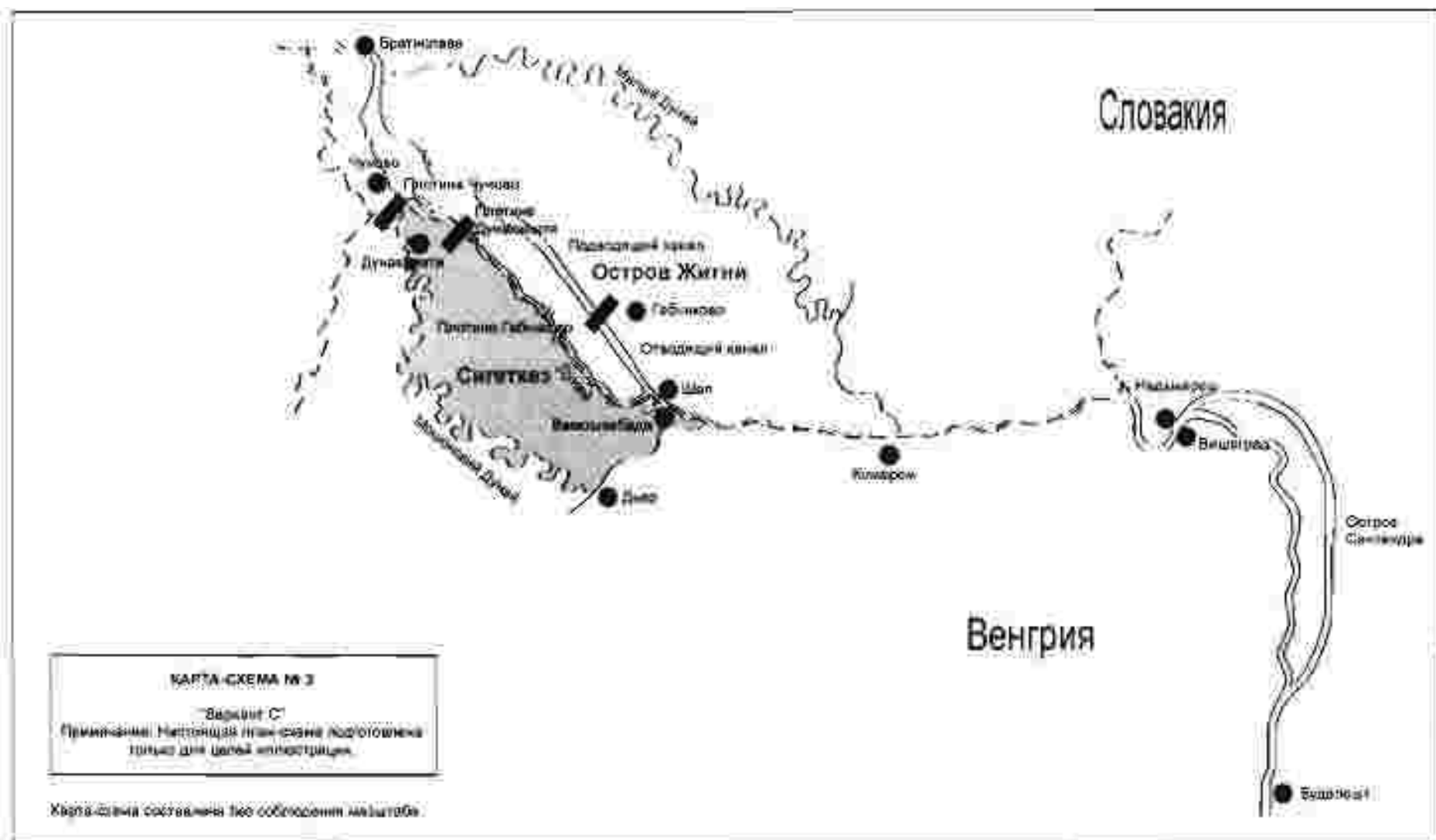
Суд отмечает, что ему нет необходимости останавливаться на вопросе применимости или неприменимости к настоящему делу Венской конвенции 1969 года о праве договоров, как это утверждали стороны. Ему лишь нужно иметь в виду тот факт, что он неоднократно выносил решения о том, что некоторые нормы, сформулированные в этой Конвенции, можно рассматривать как кодификацию существующего обычного права. Суд полагает, что во многих отношениях это применимо к положениям Венской конвенции относительно прекращения и приостановки действия договоров, предусмотренным в статьях 60–62. Суд также не оставил без внимания тот факт, что Венская конвенция в любом случае применима к Протоколу от 6 февраля 1989 года, в соответствии с которым Венгрия и Чехословакия договорились ускорить завершение работ по Проекту "Габчиково–Надьмарош".

Кроме того, Суду не нужно останавливаться на вопросе о взаимосвязи между правом договоров и правом, касающимся ответственности государств, которому стороны в своих аргументах отводили немало места, поскольку обе эти области международного права имеют совершенно четкую сферу применения. Решение по вопросу о том, имеет ли силу та или иная конвенция и было ли ее действие надлежащим образом приостановлено или нет, либо была ли она надлежащим образом денонсирована или нет, следует выносить в соответствии с правом договоров. С другой стороны, оценка того, в какой степени приостановка действия или денонсация конвенции, которая рассматривается как несовместимая с правом договоров, связана с ответственностью присоединившегося к ней государства, должна проводиться в соответствии с правом, касающимся ответственности государств.

Суд не может принять довод Венгрии о том, что, приостанавливая в 1989 году, а впоследствии прекращая работы в Надьмароше и Дунакилители, за реализацию которых она по-прежнему несла ответственность, она не приостанавливала действия самого Договора 1977 года и впоследствии не отказывалась от него. Поведение Венгрии в то время можно толковать только как выражение ею нежелания соблюдать по крайней мере некоторые из положений Договора и Протокола от 6 февраля 1989 года, как это предусмотрено Совместным договорным планом. Такое поведение Венгрии было направлено на то, чтобы сделать невозможным завершение системы работ, которые Договор прямо определял как "единые и неделимые".

После этого Суд рассматривает вопрос о том, было ли в 1989 году состояние необходимости, которое могло бы позволить Венгрии, не неся международной ответственности, приостановить и прекратить работы, которые она обязалась выполнить в соответствии с Договором 1977 года и соответствующими документами.

Прежде всего Суд отмечает, что состояние необходимости является признанным обычным международным правом основанием для предотвращения того или иного противоправного деяния, не соответствующего международному обязательству. Кроме того, он считает, что признание такого основания для предотвращения противоправного деяния возможно только в порядке исключения. К настоящему делу применимы следующие основные условия, сформулированные в статье 33 проекта статей о международной ответственности государств Комиссии международного права: оно должно быть обосновано "существенным интересом" государства, являющегося автором действия, противоречащего одному из его международных обязательств; этому интересу должна угрожать "серьезная и непосредственная опасность"; оспариваемое действие должно быть "единственным



средством" защиты этого интереса; это действие не должно "наносить серьезного ущерба существенному интересу" государства, на котором лежит эта ответственность; и государство, являющееся автором этого действия, не должно было "содействовать возникновению состояния необходимости". Эти условия отражают нормы обычного международного права.

Суду нетрудно признать тот факт, что озабоченности, высказанные Венгрией в отношении ее окружающей природной среды в районе, отведенном под проект "Габчиково–Надьмарош", связаны с "существенным интересом" этого государства.

Однако, по его мнению, опасности в отношении как Надьмароша, так и Габчиково, на которые ссылается Венгрия, не предопределяя

их возможной серьезности, в 1989 году не были достаточно установлены, они также не были "непосредственными"; и в то время Венгрия располагала иными средствами реагирования на эти предполагаемые опасности, чем приостановка и прекращение возложенных на нее работ. Более того, шли переговоры, в результате которых мог быть пересмотрен Проект и продлены некоторые его сроки без необходимости выхода из него.

Далее Суд отмечает, что Венгрия, принимая решение о заключении Договора 1977 года, по всей видимости, исходила из того, что ей было известно о ситуации на тот момент; и что стороны осознавали необходимость обеспечения охраны окружающей среды. Он также не может не указать на позиции, которых придерживалась Венгрия после вступления в силу Договора 1977 года. Если вначале они не были очевидными, то со временем стали приобретать все более четкие очертания. Суд делает вывод, что применительно к настоящему делу, даже если бы наличие в 1989 году состояния необходимости, связанной с выполнением Договора 1977 года, было установлено, то для обоснования несоблюдения своих договорных обязательств Венгрия не должна была опираться на это состояние необходимости, поскольку, будь то в результате действия или бездействия, но это несоблюдение способствовало появлению такого состояния.

С учетом вышеизложенных заключений Суд приходит к выводу, что Венгрия не имела права приостанавливать, а впоследствии, в 1989 году, прекращать работы по Проекту "Надьмарош" и по той части Проекта "Габчиково", ответственность за которую Договор 1977 года и соответствующие документы возлагали на нее.

Переход Чехословакии в ноябре 1991 года к "Варианту С" и начало реализации этого варианта с октября 1992 года (пункты 60–88)

Согласно положениям пункта 1 b) статьи 2 Специального соглашения Суду предлагается, во-вторых, вынести решение

«b) относительно того, имела ли право Чешская и Словацкая Федеративная Республика в ноябре 1991 года приступить к "временному варианту" и с октября 1992 года вводить эту систему в действие».

Чехословакия утверждала, что переход к Варианту С и начало его реализации не являются противоправными действиями с международной точки зрения; Словакия подтвердила этот довод. В ходе разбирательства в Суде Словакия заявила, что решение Венгрии приостановить, а впоследствии прекратить строительные работы в Дунакилители сделали невозможным осуществление Чехословакией работ, первоначально предусмотренных Договором 1977 года, и поэтому последняя имела право принять вариант, максимально приближенный к первоначальному Проекту. В обоснование проведения строительных работ и осуществления Варианта С Словакия сослалась на то, что она назвала "принципом приблизительного применения". Она пояснила, что это была единственная возможность, которая оставалась у нее для того, чтобы "выполнить не только цели Договора 1977 года, но и сохраняющееся обязательство добросовестного его выполнения".

Суд отмечает, что нет необходимости определять, существует ли принцип международного права или общий правовой принцип "приблизительного применения", поскольку даже если такой принцип и существует, то он по определению мог бы действовать только в рамках Договора, о котором идет речь. По мнению Суда, Вариант С не отвечает этому важнейшему условию применительно к Договору 1977 года.

Как уже отмечалось Судом, главной задачей Договора 1977 года, как явствует из статьи 1, является обеспечение строительства системы шлюзов Габчиково–Надьмарош в качестве совместного инвестиционного проекта, составляющего единую и неделимую оперативную систему работ. Этот элемент в равной степени отражен в статьях 8 и 10 Договора, предусматривающих совместные права собственности на основной объем наиболее важных работ по Проекту "Габчиково–Надьмарош" и на эксплуатацию этой совместной собственности как согласованного единого блока. По определению все это нельзя было осуществлять в одностороннем порядке. Следовательно, несмотря на некоторое внешнее физическое сходство с первоначальным Проектом Вариант С резко отличался от него по своим юридическим характеристикам. Поэтому Суд делает заключение, что Чехословакия, начав реализацию Варианта С, действовала не в рамках выполнения Договора 1977 года, а, напротив, в нарушение ряда его прямо сформулированных положений и, таким образом, совершила противоправное с международной точки зрения деяние.

Суд отмечает, что в период с ноября 1991 по октябрь 1992 годов Чехословакия ограничилась проведением на своей территории работ, которые были необходимы для реализации Варианта С, но которые можно было бы прекратить в случае достижения соответствующей договоренности между сторонами, и поэтому они не предreshали окончательного решения, которое надлежало принять. Поскольку до тех пор, пока Дунай не был перекрыт в одностороннем порядке, Вариант С в сущности не действовал. Такая ситуация нередко встречается в международном праве или, применительно к данному случаю, во внутреннем праве. Противоправному деянию или правонарушению нередко предшествуют подготовительные действия, которые не следует путать с самым деянием или правонарушением. Следует также проводить различия между фактическим совершением противоправного деяния (будь то краткосрочного или длительного характера) и предшествующим этому деянию поведением, которое носит подготовительный характер и которое "не квалифицируется как противоправное деяние".

Словакия также утверждала, что, занимаясь осуществлением Варианта С, в своих действиях она исходила из лежащей на ней обязанности, связанной со смягчением ущерба. Она заявила, что "общий принцип международного права состоит в том, что сторона, пострадавшая в результате несоблюдения своих обязательств другой договаривающейся стороной, должна добиваться смягчения понесенного ею ущерба". Однако Суд отмечает, что хотя, возможно, тем самым этот принцип создает основу для исчисления ущерба, он, тем не менее, не может служить оправданием для деяния, в иных случаях являющегося противоправным. Суд также считает, что отвод Чехословакией вод Дуная не был законной контрмерой ввиду ее несоразмерности.

В свете вышеизложенных выводов Суд приходит к заключению, что Чехословакия имела право в ноябре 1991 года переходить к Варианту С в той мере, в какой на тот момент она ограничивалась проведением работ, не предопределявших окончательного решения, которое ей надлежало принять. С другой стороны, Чехословакия не имела права осуществлять этот вариант с октября 1992 года.

Уведомление Венгрией 19 мая 1992 года о прекращении действия Договора 1977 года и соответствующих документов (пункты 89–115)

Согласно пункту 1 с) статьи 2 Специального соглашения Суду предлагается, в-третьих, определить,

"каковы юридические последствия уведомления Венгерской Республикой 19 мая 1992 года о прекращении действия Договора".

В ходе разбирательства Венгрия представила пять доводов в подтверждение законности и, следовательно, действительности своего уведомления о прекращении действия. Ими были: наличие состояния необходимости; невозможность осуществления Договора; коренное изменение обстоятельств; существенное нарушение Договора Чехословакией; и, наконец, разработка новых норм международного экологического права. Словакия опротестовала все эти доводы.

Состояние необходимости

Суд отмечает, что даже установление факта наличия состояния необходимости не является основанием для прекращения действия договора. Ссылка на него возможна только с целью освобождения от ответственности государства, которое не выполняет договор.

Невозможность осуществления

Суд считает, что нет необходимости выносить определение относительно того, можно ли термин "объект" в статье 61 Венской конвенции 1969 года о праве договоров (где говорится о "безвозвратном исчезновении или уничтожении объекта, необходимого для выполнения договора", как об основании для прекращения договора или выхода из него) понимать так же как применимый в отношении какого-либо правового режима, поскольку в любом случае, если даже это так, то он был бы вынужден сделать вывод, что в данном случае этот режим явно не прекратил своего существования. Договор 1977 года, и в частности его статьи 15, 19 и 20, фактически предоставлял в распоряжение сторон необходимые средства в любой момент путем переговоров предпринять необходимые корректировки с целью согласования экономических и экологических требований.

Коренное изменение обстоятельств

По мнению Суда, сложившиеся на тот момент политические условия не были так тесно связаны с задачей и целью Договора, чтобы составлять существенно важную основу для согласия сторон, а в процессе эволюции коренным образом изменить рамки обязательств, которые еще предстояло выполнить. То же можно сказать об экономической системе, существовавшей на момент заключения Договора 1977 года. Суд также не считает возможным утверждать, что эволюция экологических знаний и экологического права была абсолютно непредсказуемой. Более того, формулировка статьями 15, 19 и 20 допускает возможность внесения изменений. Таким образом, по мнению Суда, выдвинутые Венгрией доводы об изменении обстоятельств не носят такого характера, чтобы эти обстоятельства, каждое в отдельности или вместе взятые, могли кардинально изменить объем обязательств, которые еще предстояло выполнить для завершения Проекта.

Существенное нарушение Договора

Основным доводом Венгрии для ссылки на существенное нарушение Договора были разработка и реализация Варианта С. Суд отметил, что, согласно уже сделанному им заключению, нарушение Чехословакией Договора сводится лишь к отводу вод Дуная в обводной канал в октябре 1992 года. Планируя работы, которые могли бы привести к реализации Варианта С, Чехословакия не действовала противоправным образом. Следовательно, по мнению Суда, уведомление Венгрией 19 мая 1992 года о прекращении действия Договора было преждевременным. На тот момент Чехословакия еще не совершила никакого нарушения Договора и поэтому Венгрия не имела права ссылаться на какое бы то ни было нарушение Договора как на основание для его прекращения.

Разработка новых норм международного экологического права

Суд отмечает, что ни одна из сторон не оспаривала того факта, что со времени заключения Договора 1977 года возникли новые императивные нормы экологического права; и поэтому Суд не должен изучать сферу действия статьи 64 Венской конвенции о праве договоров [которая касается недействительности и прекращения договора в результате возникновения новой императивной нормы общего международного права (*jus cogens*)]. С другой стороны, Суд хотел бы подчеркнуть, что вновь

разработанные нормы экологического права имеют отношение к выполнению данного Договора и что стороны могли бы по договоренности включить их путем применения статей 15, 19 и 20 Договора. Эти статьи не содержат конкретных обязательств по выполнению, но требуют, чтобы стороны при осуществлении своих обязательств обеспечивали ненанесение ущерба качеству воды в Дунае и охрану природы и при согласовании средств, которые должны быть указаны в Совместном договорном плане, принимали во внимание новые экологические нормы. Включая в Договор эти положения об эволюции, стороны признавали потенциальную необходимость адаптации Проекта. Следовательно, Договор не является застывшим документом и может быть адаптирован с учетом новых норм международного права. С помощью статей 15 и 19 новые экологические нормы могут быть включены в Совместный договорный план. Со времени заключения Договора осознание уязвимости окружающей среды и признание необходимости экологической оценки рисков на постоянной основе с годами значительно окрепли. Эти новые озабоченности придали дополнительную актуальность статьям 15, 19 и 20. Суд признает, что обе стороны согласны с необходимостью серьезно учитывать экологические озабоченности и принимать необходимые меры осторожности, однако они коренным образом расходятся в вопросах последствий этого для совместного Проекта. В таком случае для поиска решения может оказаться полезным и действенным привлечение третьей стороны при условии, что каждая из сторон проявит гибкость в отношении своей позиции.

Наконец, несмотря на свое заключение, что и Венгрия, и Чехословакия не выполнили своих обязательств по Договору 1977 года, Суд полагает, что это взаимное противоправное поведение не означало окончания Договора и не оправдывало прекращение его действия.

В свете вышеизложенных заключений Суд приходит к выводу, что уведомление Венгрией 19 мая 1992 года о прекращении действия Договора 1977 года не имело своим юридическим следствием прекращение действия этого договора и соответствующих документов.

Распад Чехословакии (пункты 117–124)

После этого Суд переходит к вопросу о том, стала ли Словакия стороной Договора 1977 года как правопреемник Чехословакии. В качестве альтернативного довода Венгрия утверждала, что, если даже Договор и продолжал действовать после уведомления, то в любом случае 31 декабря 1992 года он утратил свою силу Договора в результате "исчезновения одной из сторон". На эту дату Чехословакия перестала существовать как юридическое лицо, и с 1 января 1993 года существуют Чешская Республика и Словацкая Республика.

Суд не считает необходимым для целей настоящего дела вдаваться в дискуссию относительно того, отражает или нет статья 34 Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров (в которой предусмотрено право автоматического правопреемства в отношении всех договоров) состояние обычного международного права. В большей степени с его нынешним анализом связан конкретный характер Договора 1977 года. Изучение положений этого Договора подтверждает, что он не только вне всякого сомнения является совместным инвестиционным проектом, но его основными элементами были предлагавшееся сооружение и совместная эксплуатация крупного, единого и неделимого комплекса структур и установок на конкретных участках соответствующих территорий Венгрии и Чехословакии по берегам Дуная. Договор также устанавливал судоходный режим для этого важного участка международного водотока, в частности перевод основной международной судоходной линии в обводной канал. Это неизбежно создало ситуацию, когда оказались затронуты интересы других пользователей Дуная. Кроме того, интересы третьих государств были прямо признаны в статье 18, согласно которой стороны обязались обеспечить "беспрепятственное и безопасное судоходство на этом международном водотоке" в соответствии с их обязательствами по Конвенции от 18 августа 1948 года о режиме судоходства на Дунае.

Суд далее ссылается на статью 12 Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров, отражающую принцип, согласно которому и традиционная доктрина, и

современная теория рассматривают договоры территориального характера как не затрагиваемые правопреемством государств. Суд считает, что статья 12 отражает нормы обычного международного права, и отмечает, что ни одна из сторон не оспаривала этого. Он делает заключение, что содержание Договора 1977 года указывает на то, что его необходимо рассматривать как устанавливающий территориальный режим по смыслу статьи 12 Венской конвенции 1978 года. Он создал права и обязанности, "относящиеся к" тем участкам Дуная, которых он касается; таким образом, сам Договор не мог быть затронут правопреемством государств. Поэтому Суд делает заключение, что 1 января 1993 года Договор 1977 года стал обязательным для Словакии.

Юридические последствия решения (пункты 125–154)

Суд отмечает, что та часть его решения, в которой даются ответы на вопросы по пункту 1 статьи 2 Специального соглашения, носит декларативный характер. Она касается поведения сторон в прошлом и определяет законность или незаконность такого поведения в период 1989–1992 годов, а также его последствия для существования Договора. Теперь на основе вышеизложенных выводов Суду надлежит определить, каким должно быть поведение сторон в будущем. Эта часть решения является скорее распорядительной, чем декларативной, поскольку определяет, в чем состоят права и обязанности сторон. Сторонам надлежит добиться договоренности относительно форм выполнения решения в свете этого определения с учетом того, как они договорились действовать в статье 5 Специального соглашения.

В этом отношении решающее значение имеет тот факт, что, согласно постановлению Суда, Договор 1977 года сохраняет свою силу и, следовательно, регламентирует отношения между сторонами. Эти отношения определяются также нормами других соответствующих конвенций, сторонами которых являются оба государства, нормами общего международного права и в данном конкретном случае – нормами, касающимися ответственности государств; однако в первую очередь они регламентируются соответствующими положениями Договора 1977 года в качестве *lex specialis*. Суд отмечает, что он, тем не менее, не может не учитывать того факта, что на протяжении целого ряда лет ни одна из сторон не выполняла положения этого договора в полной мере и по существу их действие и бездействие способствовали возникновению нынешней фактической ситуации. Он также не может игнорировать эту фактическую ситуацию (либо создаваемые ею практические возможности или отсутствие таких возможностей), принимая решение о правовых требованиях относительно будущего поведения сторон. Поэтому существенно важно, чтобы эта фактическая ситуация, сложившаяся после 1989 года, рассматривалась в контексте сохранившихся и развивающихся договорных отношений с целью реализации, насколько это возможно, задач и целей Договора. Только после этого можно исправить то ненормальное состояние дел, которое сложилось в результате несоблюдения обеими сторонами своих договорных обязательств.

Суд отмечает, что Договор 1977 года является не только совместным инвестиционным проектом по производству электроэнергии, но он предусматривал также достижение других целей: повышение судоходности Дуная, борьбу с паводками и регулирование сброса льда, а также охрану природной окружающей среды. Для достижения этих целей стороны взяли на себя обязательства в отношении поведения, обязательства в отношении выполнения и обязательства в отношении результата. По мнению Суда, с юридической точки зрения стороны обязаны в ходе переговоров, которые должны быть проведены в соответствии со статьей 5 Специального соглашения, рассмотреть в контексте Договора 1977 года вопрос о том, как наилучшим образом можно достичь различных целей Договора, памятуя о том, что все они должны быть достигнуты.

Очевидно, что в силу необходимости ключевым вопросом является воздействие Проекта на окружающую среду и его последствия для нее. Для экологической оценки рисков необходимо принять во внимание действующие нормы. Это не только допускают, но и предписывают формулировки статей 15 и 19 в той мере, в какой эти статьи налагают на стороны долговременное по своему характеру и, следовательно, неизбежно эволюционирующее обязательство поддерживать качество воды в Дунае и охранять природу. Суд отдает себе отчет в том, что для охраны окружающей среды требуются бдительность и меры профилактики, принимая во внимание зачастую необратимый

характер ущерба, наносимого окружающей среде, и ограничения, присущие самому механизму возмещения подобного рода ущерба. За последние двадцать лет были разработаны новые нормы и стандарты, которые сформулированы в многочисленных документах. Эти новые нормы должны приниматься во внимание, а новые стандарты – надлежащим образом учитываться государствами не только при планировании новых мероприятий, но и в процессе продолжения мероприятий, начатых в прошлом. Для целей настоящего дела это означает, что сторонам следует по-новому оценить экологические последствия эксплуатации электростанции в Габчикиво. Они, в частности, должны найти удовлетворительное решение вопроса, касающегося объема воды, который должен поступать в старое русло Дуная и в ответвления по обеим сторонам реки.

Применительно к данному делу правило *pacta sunt servanda*, сформулированное в статье 26 Венской конвенции 1969 года о праве договоров, требует от сторон выработки согласованного решения в рамках общего контекста Договора. Статья 26 объединяет два в равной степени важных аспекта. Она предусматривает, что "каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться". Этот последний аспект, по мнению Суда, означает, что применительно к данному делу цель Договора и намерения сторон при его заключении должны иметь преимущественную силу по сравнению с его буквальным применением. Принцип добросовестности обязывает стороны применять его разумным путем и таким образом, чтобы можно было достичь его цели.

Договор 1977 года не только содержит совместную инвестиционную программу, но и устанавливает режим. Согласно Договору, основные элементы системы шлюзов находятся в совместной собственности сторон; она будет работать в качестве согласованного единого целого; и выгоды от Проекта должны использоваться совместно. Поскольку Суд сделал вывод о том, что Договор сохраняет свою силу и что согласно его положениям основным элементом является совместный режим, он считает, что, если стороны не договорятся об ином, этот режим следует восстановить. Суд считает, что работы в Чуново должны стать объектом совместной эксплуатации по смыслу пункта 1 статьи 10, учитывая их решающую роль для эксплуатации того, что остается от Проекта, и для режима водопользования. Плотина в Чуново выполняет функции, которые первоначально предназначались для работ в Дунакилети, и поэтому должна иметь аналогичный статус. Суд также делает заключение, что Вариант С, работы по которому, как он считает, ведутся таким образом, что это несовместимо с Договором, должны быть приведены в соответствие с ним. Он отмечает, что восстановление совместного режима будет также в полной мере отражать концепцию совместного использования общих водных ресурсов для достижения ряда целей, упомянутых в Договоре.

Указав, таким образом, на то, какими, по его мнению, должны быть последствия вынесенного им заключения о том, что Договор 1977 года сохраняет свою силу, Суд переходит к юридическим последствиям противоправных в международном плане деяний, совершенных сторонами, поскольку обе стороны предложили ему также определить последствия своего решения, так как они связаны с возмещением ущерба.

На настоящем этапе Суду предлагается не определить объем подлежащего возмещению ущерба, а указать, на какой основе это возмещение должно проводиться. Обе стороны утверждают, что они понесли значительные финансовые потери, и обе требуют соответствующей денежной компенсации.

В своем решении Суд пришел к заключению, что обе стороны совершили противоправные в международном плане деяния, и отметил, что в результате этих деяний сторонам был причинен ущерб; следовательно, и Венгрия, и Словакия обязаны выплатить компенсацию и обе имеют право на получение компенсации. Суд, однако, отмечает, что, учитывая взаимно противоправный характер деяний обеих сторон, вопрос компенсации удовлетворительным образом можно было бы решить в рамках общего урегулирования, если каждая из сторон откажется от всех финансовых претензий и встречных претензий или аннулирует их. Одновременно Суд хотел бы отметить, что урегулирование расчетов за строительные работы отличается от вопроса компенсации и должно решаться в рамках

Договора 1977 года и соответствующих документов. Если Венгрия будет участвовать в эксплуатации комплекса Чуново и использовать его выгоды на совместной основе, то она должна оплатить соответствующую долю расходов, связанных со строительством и эксплуатацией.

Пункты постановляющей части гласят следующее:

«155. В силу этих причин

СУД,

1) принимая во внимание пункт 1 статьи 2 Специального соглашения,

А. постановляет четырнадцатью голосами против одного, что Венгрия не имела права приостанавливать, а впоследствии, в 1989 году прекращать работы по Проекту "Надьмарош" и по той части Проекта "Габчиково", за которую Договором от 16 сентября 1977 года и соответствующими документами на нее была возложена ответственность.

ЗА: Председатель Швებель; заместитель Председателя Виранантри; судьи Ода, Беджауи, Гийом, Ранджева, Ши, Флайшхауэр, Корома, Верещетин, Парра-Арангурен, Коейманс, Резек; специальный судья Скубишевский;

ПРОТИВ: судья Херцег;

В. постановляет девятью голосами против шести, что Чехословакия имела право в ноябре 1991 года приступить к "временному варианту", как это предусмотрено условиями Специального соглашения.

ЗА: заместитель Председателя Виранантри; судьи Ода, Гийом, Ши, Корома, Верещетин, Парра-Арангурен, Коейманс; специальный судья Скубишевский;

ПРОТИВ: Председатель Швებель; судьи Беджауи, Ранджева, Херцег, Флайшхауэр, Резек;

С. постановляет десятью голосами против пяти, что Чехословакия не имела права с октября 1992 года осуществлять этот "временный вариант".

ЗА: Председатель Швებель; заместитель Председателя Виранантри; судьи Беджауи, Гийом, Ранджева, Херцег, Ши, Флайшхауэр, Коейманс, Резек;

ПРОТИВ: судьи Ода, Корома, Верещетин, Парра-Арангурен; специальный судья Скубишевский;

Д. постановляет одиннадцатью голосами против четырех, что уведомление от 19 мая 1992 года о прекращении Венгрией действия Договора от 16 сентября 1977 года и соответствующих документов не имело своим юридическим последствием прекращение их действия.

ЗА: заместитель Председателя Виранантри; судьи Ода, Беджауи, Гийом, Ранджева, Ши, Корома, Верещетин, Парра-Арангурен, Коейманс; специальный судья Скубишевский;

ПРОТИВ: Председатель Швებель; судьи Херцег, Флайшхауэр, Резек;

2) принимая во внимание пункт 2 статьи 2 и статью 5 Специального соглашения,

А. постановляет двенадцатью голосами против трех, что Словакия как правопреемник Чехословакии стала стороной Договора от 16 сентября 1977 года с 1 января 1993 года.

ЗА: Председатель Швобель; заместитель Председателя Виранантри; судьи Ода, Беджауи, Гийом, Ранджева, Ши, Корума, Верешетин, Парра-Арангурен, Коейманс; специальный судья Скубишевский;

ПРОТИВ: судьи Херцег, Флайшхауэр, Резек;

В. постановляет тринадцатью голосами против двух, что Венгрия и Словакия должны добросовестно провести переговоры в свете сложившейся ситуации и должны принять все необходимые меры для обеспечения достижения целей Договора от 16 сентября 1977 года в соответствии с такими процедурами, о которых они могут договориться.

ЗА: Председатель Швобель; заместитель Председателя Виранантри; судьи Ода, Беджауи, Гийом, Ранджева, Ши, Корума, Верешетин, Парра-Арангурен, Коейманс, Резек; специальный судья Скубишевский;

ПРОТИВ: судьи Херцег, Флайшхауэр;

С. постановляет тринадцатью голосами против двух, что, если стороны не договорятся об ином, то необходимо установить совместный оперативный режим в соответствии с Договором от 16 сентября 1977 года.

ЗА: Председатель Швобель; заместитель Председателя Виранантри; судьи Ода, Беджауи, Гийом, Ранджева, Ши, Корума, Верешетин, Парра-Арангурен, Коейманс, Резек; специальный судья Скубишевский;

ПРОТИВ: судьи Херцег, Флайшхауэр;

Д. постановляет двенадцатью голосами против трех, что, если стороны не договорятся об ином, то Венгрия компенсирует Словакии ущерб, понесенный Чехословакией и Словакией в связи с приостановкой и прекращением Венгрией работ, за которые она была ответственна; а Словакия компенсирует Венгрии ущерб, понесенный ею по причине осуществления "временного варианта" Чехословакией и продолжения работ Словакией.

ЗА: Председатель Швобель; заместитель Председателя Виранантри; судьи Беджауи, Гийом, Ранджева, Херцег, Ши, Флайшхауэр, Парра-Арангурен, Коейманс, Резек; специальный судья Скубишевский;

ПРОТИВ: судьи Ода, Корума, Верешетин;

Е. постановляет тринадцатью голосами против двух, что урегулирование расчетов за проектные работы и работы по осуществлению должно быть проведено согласно соответствующим положениям Договора от 16 сентября 1977 года и соответствующих документов, надлежащим образом учитывая меры, которые будут приняты сторонами в порядке осуществления подпунктов 2 В и С настоящего постановляющего пункта.

ЗА: Председатель Швобель; заместитель Председателя Виранантри; судьи Ода, Беджауи, Гийом, Ранджева, Ши, Корума, Верешетин, Парра-Арангурен, Коейманс, Резек; специальный судья Скубишевский;

ПРОТИВ: судьи Херцег, Флайшхауэр».

*

Председатель ШВЕБЕЛЬ и судья РЕЗЕК прилагают заявления к решению Суда.

Заместитель Председателя ВИРАМАНТРИ, судьи БЕДЖАУИ и КОРОМА прилагают особые мнения к решению Суда.

Судьи ОДА, РАНДЖЕВА, ХЕРЦЕГ, ФЛАЙШХАУЭР, ВЕРЕЩЕТИН и ПАРРА-АРАНГУРЕН и специальный судья СКУБИШЕВСКИЙ прилагают несогласные мнения к решению Суда.

* *

*

Вышеупомянутое резюме решения было подготовлено канцелярией Суда для прессы и никоим образом не влечет ответственности Суда. Его нельзя цитировать в качестве текста решения, толкованием которого оно не является.

ГЛАВА 8

Совместное использование водных ресурсов Ганга Индией и Бангладеш: анализ Договора 1996 года

Салман М.А. Салман*

ВВЕДЕНИЕ

12 декабря 1996 года Индия и Бангладеш подписали в Дели, Индия, договор, известный под названием "Договор между правительством Республики Индия и правительством Народной Республики Бангладеш о совместном использовании водных ресурсов Ганги/Ганга в Фаракке"¹. Подписание данного Договора ознаменовало собой веху в новейшей истории двух соседей и важный прорыв в попытках разрешить давний спор о совместном использовании вод реки Ганг, продолжавшийся более двух десятилетий. Спор возник в результате строительства Индией плотины, известной как плотина Фаракка, для отвода части вод реки Ганг в сухой сезон в Калькутту, столицу индийского штата Западная Бенгалия, для удаления отложившихся наносов потоком воды в реке Хугли. До заключения Договора и в течение более чем 20 лет со времени пуска плотины в эксплуатацию между Индией и Бангладеш было заключено четыре соглашения о совместном использовании вод Ганга в сухой сезон и о попытках прийти к соглашению об увеличении объема его стока в такой сезон. Однако каждое из этих четырех соглашений, как мы увидим, было краткосрочным, и каждое из них рассматривалось обеими сторонами в качестве временной договоренности в ходе поисков долгосрочного решения об увеличении объема стока Ганга в сухой сезон, которое, к сожалению, пока не было достигнуто. Срок действия последнего из этих временных соглашений – Меморандума о взаимопонимании (МОВ) 1985 года – истек 31 мая 1988 года, после чего образовался вакуум, сохранявшийся более восьми лет. Теперь этот вакуум заполнен подписанием 12 декабря 1996 года Договора.

Впервые соглашение между двумя странами по реке Ганг было названо "договором". Предыдущие соглашения² назывались либо соглашением, либо меморандумом о взаимопонимании. Хотя по международному праву наименование соглашения обычно не играет большой роли³, изменение наименования с "соглашения" или "МОВ" на "договор" должно подразумевать, что подписавшие стороны взяли на себя обязательства в большей степени. Кроме того, если предыдущие соглашения подписывались министрами двух стран, то Договор был подписан двумя премьер-министрами, которыми в то время были премьер-министр Индии г-н Х.Д. Деве Говда и премьер-министр Народной Республики Бангладеш шейх Хасина Вазед, а вступил он в силу и действие с

* Старший советник Южно-азиатского отдела Правового департамента Всемирного банка.

¹ Полный текст Договора см. 36.I.L.M.523(1997). В тексте всей главы данный Договор будет называться "Договор".

² Термин "предыдущие соглашения" в смысле его использования в данной главе относится к Соглашению 1977 года и к Меморандумам о взаимопонимании (МОВ) 1982 и 1985 годов, которые были заключены между Индией и Бангладеш по вопросу о совместном использовании водных ресурсов реки Ганг. Помимо этих соглашений, Индия и Бангладеш заключили соглашение и в 1975 году, которое также касалось совместного использования водных ресурсов Ганга. См. сноски 15–19, ниже, и относящийся к ним текст. Однако по причинам, которые будут обсуждаться позднее, данное соглашение не включено в термин "предыдущие соглашения".

³ В Венской конвенции о праве международных договоров, вступившей в силу в 1980 году [8 I.L.M. 679 (1969), 63 A.J.I.L. 875 (1969)] в статье 2.1 (а) термин "договор" определен как "международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования".

момента подписания⁴. Таким образом, было четко продемонстрировано, что в Договор заложены твердые политические обязательства. Кроме того, Договор должен оставаться в силе в течение 30 лет, и его действие "возобновляется на основе взаимного согласия"⁵. С другой стороны, каждое из предыдущих соглашений, как мы увидим, оставалось в силе в течение короткого периода времени, составив в общей сложности примерно 11 лет. Другой чертой, отличающей предыдущие соглашения от Договора, является то, что, как мы увидим, в Договоре фактически изложена формула совместного использования водных ресурсов Ганга двумя странами, а также приводится примерный график, поясняющий договоренности о совместном использовании в соответствии с этой формулой, тогда как в предыдущих соглашениях излагался лишь график совместного использования водных ресурсов Ганга.

Однако следует добавить, что как предыдущие соглашения, так и Договор касаются только вопроса совместного использования водных ресурсов Ганга в сухой, или засушливый, сезон, который обычно начинается в начале января и заканчивается в конце мая каждого года. Остальная же часть года, то есть период с июня по декабрь, – это сезон дождей, или муссонов, когда вода в Ганге в изобилии, что в некоторые годы приводит к серьезным наводнениям и разрушениям; и в этот период времени вопрос скорее сводится не к совместному использованию водных ресурсов Ганга, а к борьбе с наводнениями. Кроме того, как и в предыдущих соглашениях, в Договоре признается также, как в преамбуле, так и в основном тексте, необходимость увеличения объема стока Ганга в сухой сезон в качестве долгосрочного решения проблемы нехватки воды в Ганге в такой сезон.

Подписанию Договора предшествовал официальный визит в Бангладеш главного министра индийского штата Западная Бенгалия г-на Джоти Басу, который имел место примерно за две недели до заключения Договора. В ходе этого визита он провел широкие консультации с правительственными должностными лицами и министрами, включая премьер-министра, по вопросу о совместном использовании водных ресурсов Ганга. Этот визит проложил путь для заключения Договора⁶, поскольку Западная Бенгалия, граничащая с Бангладеш к востоку, играет одну из ключевых ролей в споре, так как плотина была построена там для отвода части водных ресурсов Ганга в столицу Западной Бенгалии Калькутту. Роль г-на Басу в ходе и после его визита в Бангладеш подтвердила относительную силу индийских штатов по вопросу водных ресурсов, даже когда вопрос касался международного договора, когда ответственность возлагается только на центральное правительство.

⁴ См. статью XII Договора, где говорится, что "настоящий Договор вступает в силу с момента подписания", что означает, что Договор не требует ратификации ни одной из сторон.

⁵ См. статью XII Договора.

⁶ Смена правительств как в Дели, так и в Дакке, имевшая место в 1996 году, способствовала заключению Договора. В Дели к власти пришло правительство Объединенного фронта, которое представляет 13 региональных партий и которое заявило, что улучшение отношений с соседями Индии является его одним из главных внешнеполитических приоритетов. В Дакке впервые с 1975 года к власти вновь пришла Народная лига, у которой в прошлом были тесные связи с Индией. Оба премьер-министра встретились в Риме в ходе Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, которая состоялась в ноябре 1996 года. Этой встрече предшествовали официальные визиты министров иностранных дел соответствующих стран друг к другу.

Цель настоящей главы заключается в обзоре и анализе основных характеристик Договора и в сопоставлении их с теми предыдущими соглашениями, которые были заключены между Индией и Бангладеш по реке Ганг. В главе утверждается, что, хотя Договор предусматривает справедливые и равные рамки⁷ для совместного использования водных ресурсов реки Ганг Индией и Бангладеш в сухой сезон, осуществление таких договоренностей в соответствии с Договором будет в большой степени зависеть от наличия достаточного количества воды в Ганге в течение такого сезона для соответствия доле каждой страны по Договору, что, судя по стоку воды Ганга в сухой сезон в 1997 году, не всегда может иметь место. Поэтому в главе утверждается, что самым действенным решением проблемы водостока в сухой сезон было бы соглашение о способах увеличения объема стока воды Ганга в сухой сезон. Тем не менее Договор создал благоприятную атмосферу для достижения соглашения по вопросу об увеличении объема стока воды Ганга в сухой сезон и для сотрудничества в отношении других совместных рек двух стран.

Прежде чем приступить к изложению целей настоящей главы, для облегчения понимания контекста предыдущих соглашений и Договора необходимо сделать краткое описание бассейна Ганга и происхождения спора между двумя странами.

Бассейн Ганга

Бассейн реки Ганг⁸, известной в Индии как Ганга, а в Бангладеш как Падма, является международной рекой, прибрежными государствами в отношении которой являются Индия, Бангладеш, Непал и в некоторой степени Китай. В Индии река протекает по территории нескольких штатов, и ее водами пользуются такие штаты, как Уттар-Прадеш, Химачал-Прадеш, Раджастхан, Харьяна, Мадхья-Прадеш, Бихар, Западная Бенгалия, а также Национальная столичная территория Дели⁹. Он является самым крупным речным бассейном в Индии. Река берет свое начало в штате

⁷ Справедливое использование было определено как "раздел водных ресурсов международной реки между сопредельными прибрежными государствами в соответствии с законными экономическими и социальными потребностями каждого из них таким образом, чтобы достичь максимальной выгоды для всех с минимальным ущербом для каждого". См. Jerome Lipper, *Equitable Utilization*, in *The Law of International Drainage Basins*, 63 (A.H. Garretson, R.D. Hayton & C.J. Olmstead eds., 1967). В статье 6(1) Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков Организации Объединенных Наций, которая была подписана 21 мая 1997 года [документ ООН A/51/869 от 11 апреля 1997 года, 36 I.L.M. 700 (1997)], говорится, что "использование международного водотока справедливым и разумным образом по смыслу статьи 5 требует учета всех соответствующих факторов и обстоятельств, включая:

- a) географические, гидрографические, гидрологические, климатические, экологические и другие факторы природного характера;
- b) социально-экономические потребности соответствующих государств водотока;
- c) зависимость населения от водотока в каждом государстве водотока;
- d) воздействие одного или нескольких видов использования водотока в одном государстве водотока на другие государства водотока;
- e) существующие и потенциальные виды использования водотока;
- f) сохранение, защиту, освоение и экономичность использования водных ресурсов водотока и затраты на принятие мер в этих целях;
- g) наличие альтернатив данному запланированному или существующему виду пользования, имеющих соответствующую ценность".

Следует добавить, что хотя Бангладеш голосовала за Конвенцию, Индия воздержалась. Конвенция была принята 103 голосами за при 3 против (Бурунди, Китай и Турция) и 27 воздержавшихся.

⁸ В Соглашении 1977 года и МОВ 1982 года река называется Ганга, как она называется в Индии, в МОВ 1985 года и в Договоре Ганг называется "Ганга/Ганг". См. сноски 14–19, ниже, и относящийся к ним текст. Использование названия "Ганг" в тексте данной главы соответствует международному названию реки и не подразумевает предпочтения или тенденциозности в отношении этого названия.

⁹ Последствия того, что Ганг является в Индии протекающей по территории нескольких штатов рекой, также значительны, поскольку конкурирующие требования таких штатов в отношении подобных рек, если бы они не были разрешены путем соглашения, пришлось бы решать через специальный суд по спорам между штатами о водных ресурсах. 12 мая 1994 года штаты Харьяна, Уттар-Прадеш, Раджастхан, Химачал-Прадеш и Национальная столичная территория Дели подписали соглашение о совместном использовании вод Джамуны, одного из притоков Ганга. Хотя арбитражные решения суда были вынесены пока что по пяти главным рекам (Кришна, Нармада, Рави, Биас, Годавари, а также промежуточное арбитражное решение по Каувери), ни одно из арбитражных решений не относится к Гангу или его притокам.

Уттар-Прадеш, где она называется как Бхагиратхи, а затем в нее вливаются притоки, такие как Джамуна, Тонс и Гонти, истоки которых находятся в Индии. Другие притоки, такие как Камала и Багмати, берут свое начало в Непале, а такие как Коси и Гандак, в Тибете, на непальско-китайской границе.

Дельта Ганга начинается в Фаракке, что в штате Западная Бенгалия. После Фаракки река делится на два русла: Падма течет в восточном направлении – в Бангладеш, а Бхагиратхи продолжает свое течение в южном направлении, в Западную Бенгалию. После присоединения к Бхагиратхи реки Джаланги река называется уже Хугли. Столица Западной Бенгалии город Калькутта является одним из самых важных портов Индии, расположенных на реке Хугли. К югу от Калькутты в Хугли впадает река Дамодар, и далее она впадает в Бенгальский залив¹⁰.

В Бангладеш, где Ганг называется Падма, в него впадают как река Брахмапутра, которая известна в Бангладеш как река Джамуна, так и река Мегхна¹¹. Единый поток трех этих рек, который по-прежнему называется Падма, разделяется ниже по течению на ряд рукавов, все из которых впадают в Бенгальский залив.

Общая протяженность Ганга составляет порядка 1600 миль (примерно 2500 км). Примерно 80 процентов бассейна Ганга расположено в Индии, 18 процентов – в Бангладеш и около 2 процентов – в Непале и Китае. Бассейн Ганга является одним из наиболее густонаселенных бассейнов мира, с общей численностью населения свыше 300 млн. человек, около 10 млн. из которых проживают в Непале, около 40 млн. – в Бангладеш, а остальные, примерно 250 млн. человек – в Индии. Столь большая густонаселенность, среди прочего, стала одной из причин того, что бассейн Ганга представляет собой один из самых загрязненных речных бассейнов в мире.

Четыре прибрежных государства никогда не заключали какого-либо договора по Гангу и не создавали какого-либо органа для совместного использования речного бассейна всеми прибрежными государствами. Однако следует отметить, что как в Соглашение 1977 года, так и в Договор включались положения в отношении других прибрежных государств. В преамбулах к Соглашению 1977 года и к Договору говорится, что стремление к поиску справедливого решения стоящего перед Индией и Бангладеш вопроса не должно затрагивать "права и обязанности любой из стран, помимо тех, которые охвачены настоящим Соглашением" или "настоящим Договором". Кроме того, как мы увидим, в дополнительном письме к Соглашению 1977 года упоминается Непал.

Плотина Фаракка

Спор о разделе водных ресурсов Ганга между Индией и Бангладеш возник в результате решения Индии построить плотину в Западной Бенгалии, которая известна как плотина Фаракка, примерно в 10 милях от границы с Бангладеш. Индия заявила, что плотина Фаракка необходима ей для отвода достаточного количества водных ресурсов Ганга в реку Хугли для поддержания водостока реки Хугли и для того, чтобы сделать ее судоходной, а порт Калькутта доступным, за счет удаления потоком воды наносов, постепенно осаждающихся в порту Калькутта, для преодоления проблемы засоленности и для водоснабжения Калькутты для целей орошения, коммунально-бытового и городского пользования.

Решение о строительстве плотины Фаракка было принято в 1951 году. Фактические же работы по строительству плотины, длина которой составляет примерно 2240 метров, были начаты в 1961 году, а завершены в 1971 году. Строительство водопроводящего канала от плотины, длина которого составляет примерно 25 миль, было завершено в 1975 году, а плотина была пущена в

¹⁰ С более подробным описанием бассейна Ганга можно ознакомиться в документе B.R. Chauhan, Settlement of International and Inter-State Water Disputes in India (1992). См. также сноску 13. ниже.

¹¹ Реки Брахмапутра и Мегхна являются международными реками. Прибрежными государствами в отношении Брахмапутры являются Китай, Бутан, Индия и Бангладеш. Река Мегхна протекает только в Индии и Бангладеш. В главе используется название "Брахмапутра", поскольку оно является в отношении этой реки международным.

эксплуатацию 21 апреля 1975 года. Цель строительства плотины заключалась в обеспечении получения рекой Хугли вне зависимости от меженного стока Ганга до 40 000 кубических футов в секунду (фут³/сек) воды, отведенной из Ганга. Если предположить, что в наихудший засушливый сезон в Ганге в районе Фаракки водообеспеченность будет порядка 50 000–55 000 фут³/сек, то остальные 10 000–15 000 фут³/сек будут пропускаться Бангладеш.

В пятидесятые и шестидесятые годы Пакистан решительно выступал против строительства плотины и предпринимал попытки по ряду дипломатических каналов с целью остановить ее строительство¹². В 1971 году Народная Республика Бангладеш стала независимым государством. Несмотря на изначально тесные связи между Бангладеш и Индией, вопрос о плотине Фаракка оставался трудным и Бангладеш решительно выступала против нее. В своем противодействии плотине Бангладеш настаивала на том, что меженный сток Ганга порядка 50 000–55 000 фут³/сек является нормальным и основополагающим требованием для целей орошения, коммунально-бытового и городского пользования, а также для других целей и что любое сокращение стока Ганга негативно повлияет на орошение, водоснабжение, улов рыбы, уровень подземных вод и речное судоходство, которое является самым популярным видом перевозок в Бангладеш, а также усугубит проблему засоленности¹³. Бангладеш поднимала вопрос о плотине Фаракка на ряде региональных и международных встреч на высшем уровне, в том числе на тридцать первой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, которая состоялась в 1976 году, обращаясь с жалобами о негативных последствиях строительства плотины. После того как Бангладеш стала независимой страной, вопрос о плотине Фаракка был одним из доминирующих и важных элементов в отношениях между Индией и Бангладеш.

Однако несмотря на решимость Индии использовать плотину Фаракка для водоснабжения реки Хугли в объеме 40 000 фут³/сек, с одной стороны, и противодействием Бангладеш строительству плотины и ее утверждениями о негативном воздействии этого на Бангладеш, с другой стороны, до заключения Договора 1996 года между Индией и Бангладеш был заключен ряд соглашений о совместном использовании водных ресурсов Ганга в сухой сезон. Первое соглашение было заключено 18 апреля 1975 года, всего лишь за три дня до пуска в эксплуатацию плотины Фаракка, который состоялся 21 апреля 1975 года, но срок его действия истек через 41 день, то есть 31 мая 1975 года. После этого последовал вакуум в два года, в течение которого между Индией и Бангладеш не существовало соглашения о совместном использовании вод Ганга. Второе соглашение под названием "Соглашение между правительством Республики Индия и правительством Народной Республики Бангладеш о совместном использовании водных ресурсов Ганга в Фаракке и увеличении его стока"¹⁴ было подписано 5 ноября 1977 года, и его действие распространялось на пять засушливых сезонов, то есть с 1978 по 1982 год. Третье соглашение, названное "Меморандум о взаимопонимании между Индией и Бангладеш"¹⁵, было подписано 7 октября 1982 года и действовало два года, охватив засушливые сезоны 1983 и 1984 годов. Затем был вакуум, длившийся один год, и засушливый сезон 1985 года не был охвачен каким-либо соглашением. Четвертое же соглашение,

¹² Следует отметить, что в то время, когда переговоры между Индией и Пакистаном по реке Ганг зашли в тупик, переговоры по бассейну Инда, посредником в которых выступал Всемирный банк, проходили успешно. Договор о водохозяйственном использовании реки Инд был подписан 19 сентября 1960 года. См. Договор между правительством Индии и правительством Пакистана относительно наиболее полного и удовлетворительного использования водных ресурсов рек системы Инда от 19 сентября 1960 года, *India-Pak., India Bilateral Treaties and Agreement, vol. 3, 427 (1997)*.

¹³ Более подробную историю плотины Фаракка и спора в отношении нее, а также аргументы каждой страны см. i) Ben Crow, *Sharing the Ganges – The Politics and Technology of River Development (1995)*; ii) Farakka – A Gordian Knot, *Problems on sharing the Ganga Water (Sunil Sen Sarma ed., 1986)*; iii) B.M. Abbas, *The Ganges Water Dispute (1982)*; iv) B.G. Verghese, *Waters of Hope, Integrated Water Resource Development and Regional Cooperation within the Himalayan-Ganga-Brahmaputra-Barak Basin (1990)*.

¹⁴ Полный текст Соглашения см. 171.L.M. 103 (1978).

¹⁵ В МОВ 1982 года (имеется в личном архиве автора) закрепляется взаимопонимание, которое было достигнуто на встрече в Дели между г-ном Х.М. Эршадом, бывшим в то время председателем совета министров правительства Народной Республики Бангладеш, и г-жой Индирой Ганди, которая в то время была премьер-министром Республики Индия.

которое снова называлось "Меморандум о взаимопонимании между Индией и Бангладеш"¹⁶, было подписано 22 ноября 1985 года и действовало в течение трех лет, охватив три засушливых сезона – 1986, 1987 и 1988 годов, а срок его действия истек 31 мая 1988 года. После истечения срока действия этого МОВ образовался вакуум, который длился более восьми лет, до подписания Договора в декабре 1996 года.

СОВМЕСТНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ: ВОДОЗАБОР ИНДИИ И ПОПУСК БАНГЛАДЕШ

Пуску в эксплуатацию плотины Фаракка 21 апреля 1975 года предшествовало заключение между Индией и Бангладеш в последнюю минуту соглашения о совместном использовании стока Ганга на оставшуюся часть сухого сезона 1975 года. Это соглашение было обнародовано в Дакке "в форме совместного пресс-релиза"¹⁷ 18 апреля 1975 года и в основном касалось вопроса о совместном использовании водных ресурсов Ганга на оставшиеся 41 день сухого сезона (с 21 апреля по 31 мая) 1975 года. Обнародование соглашения ознаменовало принятие Бангладеш плотины Фаракка в качестве реальности¹⁸ и перевело спор в другую плоскость: кто какую часть водных ресурсов Ганга получит в течение сухого сезона; вопрос таким образом был уже не в том, следует или нет строить плотину.

Временное распределение, оговоренное в этом соглашении и охватывавшее оставшиеся 41 день сухого сезона 1975 года, приводится в таблице 1¹⁹.

ТАБЛИЦА 1
Совместное использование водостока в Фаракке в сухой сезон
(количество в фут³/сек)

10-дневный период	Дополнительное гарантированное водоснабжение в Фаракке	Количество, согласованное для Хугли	Остающийся объем стока для Бангладеш
21–30 апреля 1975	55 000	11 000	44 000
1–10 мая 1975	56 500	12 000	44 500
11–20 мая 1975	59 250	15 000	44 250
21–31 мая 1975	65 500	16 000	49 500

По этому Соглашению доля Индии в течение каждого из четырех десятидневных периодов составила намного меньше 40 000 фут³/сек, которые она первоначально запросила, и менялась от 20 до 25 процентов от объема располагаемых водных ресурсов. С другой стороны, доля Бангладеш

¹⁶ В МОВ 1985 года (имеется в личном архиве автора) было закреплено взаимопонимание, достигнутое между г-ном Х.М. Эршадом, бывшим в то время президентом Бангладеш, и г-ном Радживом Ганди, бывшим в то время премьер-министром Индии, в ходе их встречи в Нассау, Багамские острова, в 1985 году.

¹⁷ См. Abbas, сноска 13, выше, at 41, где изложена выдержка из соглашения, включая количество воды, отводимое в реку Хугли. Информацию о политическом климате, способствовавшем заключению Соглашения 1975 года, см. В.С. Upreti, *Politics of the Himalayan River Waters, An Analysis of the River Water Issues of Nepal, India and Bangladesh* (1993).

¹⁸ Официальная делегация Бангладеш присутствовала на пуске в эксплуатацию плотины Фаракка 21 апреля 1975 года, после обнародования Соглашения 1975 года (имеется в личном архиве автора); см. Abbas, сноска 13, выше, at 42.

¹⁹ Данная таблица воспроизводится по книге Upreti, сноска 17, выше, at 134. Количество воды, указанное в этой таблице для Индии, аналогично количеству, включенному в документ Abbas, см. сноску 13, выше. Кроме того, количество воды, попускаемой Бангладеш, аналогично количеству, включенному в Соглашение 1977 года, см. сноску 14, выше.

составляла от 75 до 80 процентов от располагаемых водных ресурсов. Доля Бангладеш в течение этих 41 дня составляла примерно 77 процентов от общего объема водных ресурсов за этот период, тогда как доля Индии за тот же период составила порядка 23 процентов. Срок действия Соглашения истек 31 мая 1975 года; оно не возобновлялось и после него не последовало какого-либо другого соглашения, как ожидала и надеялась Бангладеш. Вместо этого последовал вакуум, длившийся примерно два года, и доля меженного стока Ганга в сухие сезоны 1976 и 1977 годов не регулировалась каким-либо соглашением между двумя странами²⁰.

В течение этих двух лет продолжались попытки с целью достижения соглашения, стимул которым придавал настоящий призыв Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций к двум странам о разрешении спора путем переговоров. Эти попытки привели к подписанию 5 ноября 1977 года соглашения между двумя странами в Дакке. Соглашение касалось совместного использования водных ресурсов Ганга в Фаракке и включало также основные и процедурные положения, в том числе положения, направленные на попытку разрешить долгосрочную проблему увеличения объема стока Ганга в сухой сезон. Была согласована доля каждой страны на период с 1 января по 31 мая на 1978–1982 годы, что показано в таблице 2, ниже.

ТАБЛИЦА 2
Совместное использование водных ресурсов в Фаракке в период с 31 января по 31 мая каждого года

1		2	3	4
Период	Объемы стоков, достигающие Фаракки (из расчета 75-процентного наличия по наблюдаемым данным) (1948–1973)			Попуск Бангладеш
		фут ³ /сек	Водозабор Индией в Фаракке фут ³ /сек	
Январь	1–10	98 500	40 000	58 500
	11–20	89 750	38 500	51 250
	21–31	82 500	35 000	47 500
Февраль	1–10	79 250	33 000	46 250
	11–20	74 000	31 500	42 500
	21–28/29	70 000	30 750	39 250
Март	1–10	65 250	26 750	38 500
	11–20	63 500	25 500	38 000
	21–31	61 000	25 000	36 000
Апрель	1–10	59 000	24 000	35 000
	11–20	55 500	20 750	34 750
	21–30	55 000	20 500	34 500
Май	1–10	56 500	21 500	35 000
	11–20	59 250	24 000	35 250
	21–31	65 500	26 750	38 750

²⁰ После убийства президента Бангладеш шейха Муджибура Рахмана 15 августа 1975 года и прихода к власти военных политический климат, способствовавший заключению Соглашения 1975 года, см. сноску 17. выше, резко изменился.

В двух этих соглашениях были установлены два параметра, которые соблюдались во всех последующих соглашениях, в том числе в Договоре: во-первых, количество воды, попускаемой Индией Бангладеш в Фаракке, и, во-вторых, водозабор Индии и объем водных ресурсов, попускаемых Бангладеш, будет производиться в десятидневные периоды (с 11-дневными периодами в случае, если в месяце 31 день) с 1 января по 31 мая. В предыдущих соглашениях объемы стоков в Фаракке устанавливались на основе 75-процентного наличия среднесуточного стока Ганга по данным наблюдения за 25-летний период с 1948 по 1973 год. С другой стороны, как мы увидим, по Договору объем стока в Фаракке устанавливался на основе 100-процентного наличия среднесуточного стока Ганга за период с 1949 по 1988 год.

Сопоставление доли каждой страны по двум соглашениям показывает, что доля Бангладеш по Соглашению 1977 года сократилась по сравнению с ее долей по Соглашению 1975 года следующим образом:

i) Общий объем, согласованный для попуска Бангладеш по Соглашению 1975 года с 21 апреля по 31 мая 1975 года, составлял примерно 77 процентов от общего объема располагаемых водных ресурсов за тот период, тогда как по Соглашению 1977 года попуск Бангладеш за тот же период сократился до порядка 61 процента. С другой стороны, водозабор Индией в Фаракке за тот же период по Соглашению 1975 года составлял порядка 23 процентов, но увеличился по Соглашению 1977 года за тот же период до порядка 39 процентов.

ii) Общий объем, согласованный для попуска Бангладеш по Соглашению 1977 года для каждого сухого сезона, составлял порядка 59 процентов от общего объема располагаемых водных ресурсов, тогда как водозабор Индией за тот же период составлял порядка 41 процента от общего объема располагаемых водных ресурсов.

Однако самой примечательной чертой Соглашения 1977 года, что будет обсуждаться позднее, было то, что в него включалось положение, гарантировавшее Бангладеш минимум 80 процентов от ее доли в течение любого десятидневного периода, независимо от того, насколько низким может быть объем стока Ганга за этот период²¹.

В МОВ 1982 года и в МОВ 1985 года между Индией и Бангладеш по вопросу о совместном использовании водных ресурсов Ганга повторялись цифры распределения, согласованные по Соглашению 1977 года, с небольшими коррективами некоторых из цифр в течение некоторых из десятидневных периодов, но при этом общий объем водозабора Индией и объем попуска воды Бангладеш в Фаракке оставался таким же, что показано в приводимой ниже таблице 3. Однако ни в один из МОВ не было включено положение о гарантии, предусмотренное по Соглашению 1977 года.

²¹ См. статью II (ii) Соглашения 1977 года.

ТАБЛИЦА 3
Совместное использование водных ресурсов в Фаракке в период
с 31 января по 31 мая

1		2	3	4
Период		Объемы стоков, достигающие Фаракки (из расчета 75-процентного наличия по наблюдаемым данным) (1948–1973)	Водозабор Индией в Фаракке	Попуск Бангладеш
		фут ³ /сек	фут ³ /сек	фут ³ /сек
Январь	1–10	98 500	40 000	58 500
	11–20	89 750	38 000	51 750
	21–31	82 500	35 500	47 000
Февраль	1–10	79 250	33 000	46 250
	11–20	74 000	31 250	42 750
	21–28/29	70 000	31 000	39 000
Март	1–10	65 250	26 500	38 750
	11–20	63 500	25 500	38 000
	21–31	61 000	25 250	35 750
Апрель	1–10	59 000	24 000	35 000
	11–20	55 500	20 750	34 750
	21–30	55 000	20 500	34 500
Май	1–10	56 500	21 500	35 000
	11–20	59 250	24 250	35 000
	21–31	65 500	26 500	39 000

Хотя по Договору сохранились два из трех указанных выше параметров²², в нем было изменено то, каким образом водные ресурсы Ганга будут делиться между двумя странами. В приложении I к Договору (таблица 4, ниже) была установлена формула, включавшая пороговые величины располагаемых водных ресурсов в Фаракке, а доля каждой страны указывалась либо в процентах, либо в количестве от этой пороговой величины следующим образом:

ТАБЛИЦА 4

<u>Водообеспеченность в Фаракке</u>	<u>Доля Индии</u>	<u>Доля Бангладеш</u>
70 000 фут ³ /сек или меньше	50%	50%
70 000 – 75 000 фут ³ /сек ²³	Остаток стока	35 000 фут ³ /сек
75 000 фут ³ /сек или больше	40 000 фут ³ /сек	Остаток стока

При условии, что Индия и Бангладеш получают гарантированно по 35 000 фут³/сек водных ресурсов через десятидневные периоды поочередно в период с 1 марта по 10 мая.

Помимо приведенной выше формулы, в приложение II к Договору был включен примерный график (таблица 5, ниже) доли каждой страны в период с 1 января по 31 мая ежегодно.

²² В Договоре сохранились следующие параметры: i) количественный объем водных ресурсов, попускаемых Индией Бангладеш, имеет место в Фаракке, и ii) водозабор Индией и попуск воды Бангладеш производятся в десятидневные периоды. Однако если в предыдущих соглашениях указывалось, что объем стоков в Фаракке будет основываться на 75-процентном наличии среднегогодового стока Ганга по данным наблюдений за период 1948–1975 годов, то в Договоре говорится, что объем стоков в Фаракке основывается на среднеегодовом общем потоке за период с 1949 по 1988 год. Более подробно последствия этого обсуждаются ниже.

²³ Следует отметить, что цифра "70 000" повторяется как в первой, так и во второй строчках приложения I. выше, а цифра "75 000" также повторяется как во второй, так и в третьей строчках выше. По сути, если водообеспеченность в Фаракке будет точно в объеме 70 000 фут³/сек, то можно применять формулу в первой или второй строчках. Аналогичным образом, если водообеспеченность будет именно 75 000 фут³/сек, то можно применять формулу во второй или третьей строчках. Возможно, лучше было бы составить текст таким образом, чтобы первая строка гласила "менее 70 000 фут³/сек", а третья строка гласила "более 75 000 фут³/сек".

ТАБЛИЦА 5

Совместное использование водных ресурсов в Фаракке с 1 января по 31 мая каждого года

В первом пункте графика указывается, что если фактическая водообеспеченность соответствует среднегодовым стокам за период 1949–1988 годов, то последствия применения содержащейся в приложении I формулы для доли каждой из сторон будет выглядеть следующим образом:

1	2	3	4
Период	Среднегодовой общий сток за 1949–1988 годы (фут ³ /сек)	Доля Индии (фут ³ /сек)	Доля Бангладеш (фут ³ /сек)
Январь			
1–10	107 516	40 000	67 516
11–20	97 673	40 000	57 673
21–31	90 154	40 000	50 154
Февраль			
1–10	86 323	40 000	46 323
11–20	82 859	40 000	42 859
21–28	79 106	40 000	39 106
Март			
1–10	74 419	39 419	35 000
11–20	68 931	33 931	35 000*
21–31	64 688	35 000*	29 688
Апрель			
1–10	63 180	28 180	35 000*
11–20	62 633	35 000*	27 633
21–30	60 992	25 992	35 000*
Май			
1–10	67 351	35 000*	32 351
11–20	73 590	38 590	35 000
21–31	81 854	40 000	41 854

(* Три десятидневных периода, в течение которых будет предоставлено 35 000 фут³/сек.)

Судя по примерному графику (таблица 5), общая доля Индии в засушливый сезон составляет порядка 48 процентов от общего объема располагаемых водных ресурсов, тогда как доля Бангладеш составляет порядка 52 процентов²⁴. В графике указаны также три десятидневных периода, в течение которых каждой из двух стран поочередно будет предоставляться 35 000 фут³/сек. Для Бангладеш это 11–20 марта, 1–10 апреля и 21–30 апреля, тогда как для Индии это 21–31 марта, 11–20 апреля и 1–10 мая. Период с 11 марта по 10 мая считается самым критическим периодом сухого сезона, поскольку объем стока Ганга в течение этого периода обычно является самым низким в сухом сезоне.

²⁴ Стоит отметить, что в заголовках третьего столбика приложения I и четвертого столбика приложения II к Договору (таблицы 4 и 5 настоящей главы) используется термин "доля Бангладеш", тогда как в заголовках приложений предыдущих соглашений используется термин "попуск Бангладеш". По моему мнению, это изменение подразумевает четкое признание со стороны Индии, что то, что получает Бангладеш, является ее долей, а не всего лишь попуском со стороны Индии.

Если взглянуть на приложение I и приложение II (таблицы 4 и 5) вместе, то можно отметить следующее:

i) Из пятнадцатидневных периодов сухого сезона существуют шесть десятидневных периодов, которые будут регулироваться первой частью формулы о совместном водопользовании в приложении I (включена в первую строку приложения), по которой каждой из двух стран выделяется 50 процентов объема располагаемых водных ресурсов (70 000 фут³/сек или меньше). Однако шесть этих десятидневных периодов соответствуют периоду, в котором каждой стране по примерному графику гарантируется получение 35 000 фут³/сек в течение трех десятидневных периодов поочередно. Первая часть формулы как таковая не применяется. Однако эта часть формулы все-таки применялась бы, если бы водообеспеченность в Фаракке сократилась ниже 70 000 фут³/сек или меньше в течение любого из оставшихся девяти десятидневных периодов.

ii) Из примерного графика видно, что существуют два десятидневных периода, в течение которых водообеспеченность в Фаракке составляет от 70 000 до 75 000 фут³/сек. В этих двух случаях применялась вторая часть формулы о совместном водопользовании (вторая строчка приложения I), когда доля Бангладеш составляет 35 000 фут³/сек, а остаток приходится на Индию.

iii) Третья часть формулы о совместном водопользовании (третья строчка приложения) применялась к остающимся семи десятидневным периодам, когда доля Индии составляет 40 000 фут³/сек, а остаток объема стока приходится на Бангладеш.

С другой стороны, после сопоставления доли каждой страны по ранее заключенным соглашениям и Договору стоит отметить, что доля Бангладеш сократилась с порядка 59 процентов по Соглашению 1977 года и каждому из МОВ 1982 и 1985 годов до порядка 52 процентов по Договору. Соответственно доля Индии возросла с порядка 41 процента по Соглашению 1977 года и МОВ 1982 и 1985 годов до порядка 48 процентов по Договору.

Следует, однако, добавить, что договоренности о долевом водопользовании по Договору не являются обязательными для сторон в течение всего тридцатилетнего периода действия Договора. В статье X Договора говорится: "договоренности о долевом водопользовании по Договору пересматриваются двумя правительствами с интервалом в пять лет или ранее, если это потребует одна из сторон, и в него вносятся необходимые коррективы на основе принципов равенства, справедливости и ненанесения ущерба ни одной из сторон. При необходимости у каждой из сторон имеется возможность потребовать проведения первого обзора через два года для оценки результатов и функционирования договоренностей о долевом водопользовании, содержащихся в настоящем Договоре"²⁵. Кроме того, в статье XI говорится, что в период действия Договора "в отсутствие взаимного согласия о коррективах после обзоров, упомянутых в статье X, Индия производит попуск воды вниз от плотины Фаракка в объеме не менее 90 процентов (девятьюстами процентами) от доли Бангладеш в соответствии с формулой, упомянутой в статье II, до тех пор, пока не будет принято решение о взаимно согласованных объемах стоков".

Если прочитать две эти статьи вместе, то они гарантируют применение договоренностей о долевом водопользовании, упомянутых выше, только в течение первых пяти лет, а если одна из сторон запросит о проведении обзора в более ранние сроки, а это можно сделать через два года после вступления Договора в силу, тогда в договоренности о долевом водопользовании могут быть внесены коррективы. Если две стороны не придут к согласию о новых договоренностях, тогда Индия будет

²⁵ Принципы "равенства, справедливости и ненанесения ущерба ни одной из сторон" упоминаются также в статье IX Договора о заключении соглашений о совместном водопользовании в отношении других общих рек. Кроме того, в статье II (iii) Договора о чрезвычайных ситуациях (при падении объема стока в Фаракке ниже 50 000 фут³/сек) предусматривается, в частности, применение принципов "равенства, справедливого отношения и ненанесения ущерба ни одной из сторон". Не ясно, почему в данной статье упоминается "справедливое отношение", тогда как в статьях IX и X используется термин "справедливость". Как представляется, принципы "равенства, справедливости и ненанесения ущерба ни одной из сторон" задуманы для примирения принципов "справедливого использования", с одной стороны, и "ненанесения заметного ущерба", с другой стороны.

осуществлять попуск Бангладеш воды в объеме не менее 90 процентов от первоначальной доли Бангладеш по Договору. Стоит отметить, что в Соглашение 1977 года включено также положение о том, что "Соглашение будет пересматриваться двумя правительствами по истечении трех лет с даты вступления в силу настоящего Соглашения. Последующие обзоры производятся за шесть месяцев до истечения срока действия настоящего Соглашения или в сроки, согласованные двумя правительствами"²⁶. Однако отсутствует упоминание о возможности изменения в доле той или иной страны в результате такого обзора в соответствии с этой статьей.

Кроме того, в Договор включено положение, которое было включено также в Соглашение 1977 года, о том, что объем попускаемых Бангладеш в Фаракке водных ресурсов не будет сокращен ниже Фаракки до точки пересечения Гангом границы Бангладеш "за исключением случаев разумного использования водных ресурсов, не превышающих 200 фут³/сек, Индией..."²⁷.

Осуществление договоренностей о долевом водопользовании: Объединенный комитет

В соответствии как с предыдущими соглашениями, так и с Договором создается комитет, состоящий из равного количества представителей, назначаемых правительствами двух стран, под названием Объединенный комитет. Он уполномочен создавать соответствующие группы в Фаракке в Западной Бенгалии и на мосту Хардинге в Бангладеш для наблюдения и регистрации в Фаракке ежедневных стоков ниже плотины Фаракка, в водопроводящем канале, и у моста Хардинге. В Договоре добавлен третий пункт для наблюдения и регистрации ежедневных стоков Ганга в судоходном шлюзе в Бангладеш²⁸. Комитет уполномочен также принимать решения в отношении своих собственных процедур и метода работы, и он должен представлять двум правительствам, помимо ежегодного доклада, всю собранную информацию. В Договоре содержится пункт, которого нет в предыдущих соглашениях, по которому правительства должны встречаться на соответствующем уровне после представления таких докладов для принятия решения в отношении любых дальнейших действий, которые могут потребоваться.

Главная обязанность Комитета, как она описывается как в предыдущих соглашениях, так и в Договоре, заключается в осуществлении содержащихся в нем договоренностей "и рассмотрении любых трудностей, которые возникают в осуществлении этих договоренностей и эксплуатации плотины Фаракка"²⁹. Если Комитет не сможет разрешить какое-либо разногласие или спор, тогда в соответствии с предыдущими соглашениями такое разногласие или спор будут передаваться группе, куда входит равное количество экспертов от каждой из стран, а если и эта группа не сможет разрешить такой спор, то он передается на рассмотрение двум правительствам, которые будут рассматривать этот вопрос на соответствующем уровне. Тем не менее по Договору возобновляется работа Совместной речной комиссии Индии и Бангладеш³⁰ и Объединенному комитету поручается передавать ей на рассмотрение любое разногласие или спор, которые не сможет разрешить Объединенный комитет. Если Совместная речная комиссия не сможет разрешить такое разногласие или спор, тогда, по Договору, этот вопрос "передается правительствам, которые безотлагательно встречаются на соответствующем уровне для разрешения его в ходе совместного обсуждения"³¹.

²⁶ Статья XIII Соглашения 1977 года, см. сноску 14, выше.

²⁷ Статья III Соглашения 1977 года, см. сноску 14, выше, и статья III Договора. Из приведенных в двух статьях формулировок не ясно, будет ли объем в 200 фут³/сек применяться к объему, попускаемому в течение каждого десятидневного периода, или же на ежедневной основе. Судя по тому, что попуски измеряются на основе десятидневных периодов, представляется, что цифра в 200 фут³/сек будет применяться к каждому из десятидневных периодов, а не на ежедневной основе.

²⁸ Статья IV Соглашения 1977 года и статья IV Договора.

²⁹ Статья VII Договора.

³⁰ Роль Совместной речной комиссии Индии и Бангладеш обсуждается более подробно ниже.

³¹ Статья VII Договора.

По сути, стороны выбрали политические средства, а не арбитраж в качестве метода разрешения любых разногласий или споров, вытекающих из осуществления Договора³².

Чрезмерные и недостаточные стоки

В предыдущих соглашениях, как и в большинстве договоров о совместном пользовании международными водными путями, предусмотрен механизм совместного пользования чрезмерными или недостаточными стоками Ганга. В этих соглашениях указывается, что если фактическая водообеспеченность в Фаракке в течение того или иного десятидневного периода будет выше или ниже цифры, указанной в столбце 2 графика, то водные ресурсы подлежат долевному распределению в пропорции, применимой к этому периоду.

Кроме того, в предыдущие соглашения были включены положения о случаях исключительно низкого стока в Ганге. Соглашение 1977 года включало положение, гарантировавшее Бангладеш минимум 80 процентов ее доли в течение каждого десятидневного периода, независимо от того, насколько низким может быть сток Ганга в течение этого периода. В описании того, как, по предположению, должно работать гарантирующее положение, в Соглашении 1977 года указывалось, что "если в течение того или иного конкретного десятидневного периода стоки Ганга в Фаракке снизятся до такого уровня, что доля Бангладеш будет ниже 80 процентов величины, указанной в столбце 4, то попуск водных ресурсов Бангладеш в течение этого десятидневного периода не будет ниже 80 процентов величины, указанной в столбце 4"³³.

Однако действие гарантирующего положения было недолгим. Оно не было включено ни в МОВ 1982 года, ни 1985 года. Вместо этого в соответствии с обоими МОВ двумя сторонами было согласовано, что в случае исключительно низкого стока в Ганге два правительства "немедленно проведут консультации и примут решение о том, как свести к минимуму нагрузку для обеих стран"³⁴. Каждый из МОВ включал приложение, озаглавленное "Соглашение о совместном водопользовании исключительно низким стоком у Фаракки"³⁵. В Приложении устанавливалась цифра в 75 процентов от стандартного стока³⁶ Ганга в течение того или иного десятидневного периода в качестве пороговой величины и указывалось, что:

i) Если сток у Фаракки будет достигать или превышать 75 процентов от стандартного стока за соответствующий десятидневный период, то попуск Бангладеш будет распределяться пропорционально попуску, согласованному до такого десятидневного периода.

ii) Если сток у Фаракки будет ниже 75 процентов стандартного стока для соответствующего десятидневного периода, то попуск Бангладеш будет рассчитываться следующим образом: а) будет рассчитан попуск Бангладеш при 75 процентах от стандартного стока; б) будет рассчитан пропорциональный попуск для Бангладеш при фактическом стоке; в) "а" минус "б" даст нагрузку; г) нагрузка будет распределяться между Индией и Бангладеш на основе 50:50; то есть 50 процентов от г) будет добавляться к б).

³² Аналогичным образом, арбитраж не был методом разрешения споров по Гангу и ни в одном из предыдущих соглашений. В этом состоит отличие от заключенного недавно между Индией и Непалом договора о реке Махакали (1996 год) и от Договора о водохозяйственном использовании реки Инд, см. сноску 15, выше, оба из которых предусматривают подробные положения по арбитражу.

³³ Статья II (ii) Соглашения 1977 года.

³⁴ См. МОВ 1982 года, стр. 2 (пункты этого МОВ не имели нумерации), и МОВ 1985 года, пункт 5.

³⁵ Приложение к МОВ 1982 года было подписано 20 июля 1983 года, примерно через девять месяцев после подписания самого МОВ. Это приложение было подписано секретарем каждого правительства, а не министром. Аналогичное приложение было согласовано и приложено к МОВ 1985 года и было подписано в день подписания МОВ. Однако и в этом случае приложение было подписано секретарем каждого из правительств, а не министрами, подписавшими МОВ.

³⁶ Стандартный сток был определен в приложении к каждому МОВ как "сток, достигающий Фаракки в различные десятидневные периоды, включенные в Меморандум о взаимопонимании".

Договор не предусматривает, в случае исключительно низкого стока в Ганге, какой-либо гарантии Бангладеш, будь то аналогичной гарантийному положению по Соглашению 1977 года или даже договоренностям о долевым распределении нагрузки, включенным в МОВ. Вместо этого в Договоре рассматривается ситуация, когда сток у Фаракки упадет ниже цифры 50 000 фут³/сек в любой десятидневный период, и указывается, что в такой ситуации "два правительства немедленно начнут консультации для внесения коррективов на чрезвычайной основе в соответствии с принципами равенства, справедливого отношения и ненанесения ущерба ни одной из сторон"³⁷. Гарантийное положение могло бы иметь существенное значение для Бангладеш, поскольку сток Ганга в критический период маловодного сезона может быть ниже стока, предписанного по Соглашению 1977 года.

ОБЪЕМ РАСПОЛАГАЕМЫХ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ – ОПЫТ СУХОГО СЕЗОНА 1977 ГОДА

Одни из наиболее важных черт, отличающих предыдущие соглашения от Договора, состоят в основе для расчетов стоков Ганга, достигающих Фаракки в течение сухого сезона. По предыдущим соглашениям, среднесуточный сток Ганга, достигающий Фаракки, основывался на 75-процентном объеме располагаемых водных ресурсов по данным наблюдений за 25-летний период с 1948 по 1973 годы. По Договору же цифры, приведенные в примерном графике, основываются на среднесуточном общем стоке (а не 75-процентном объеме располагаемого стока) Ганга за сорокалетний период с 1949 по 1988 годы³⁸. В результате среднесуточный общий сток Ганга по Договору за каждый десятидневный период превышает среднегодовой сток по предыдущим соглашениям за тот же период примерно на 10 процентов для каждого такого периода, что означает, что в Договор был заложен более высокий уровень объема располагаемых водных ресурсов, нежели в предыдущие соглашения. Кроме того, в Договоре указано, что "расположенным в верхнем течении прибрежным государством будут предприниматься все усилия для защиты стоков у Фаракки на уровне сорокалетнего среднего объема располагаемых водных ресурсов, упоминавшегося выше"³⁹.

Однако, как оказалось ясно через несколько месяцев после подписания Договора, фактический объем располагаемого стока в течение первого сухого сезона действия Договора был значительно ниже среднесуточного стока Ганга за период 1949–1988 годов, вновь упоминавшегося в примерном графике по Договору. Первые сообщения о сокращении объема стока Ганга в Фаракке появились в первые десять дней февраля 1997 года, когда объем стока должен был быть в пользу Бангладеш. В течение этого периода Бангладеш заявила, что она получила только 24 559 фут³/сек вместо 39 106 фут³/сек, оговоренных Договором⁴⁰. Ситуация очень осложнилась в конце марта, а 27 марта сток Ганга в Бангладеш был рекордно низким, составив лишь 6500 фут³/сек⁴¹. К началу апреля объем стока колебался с 10 000 до 25 000 фут³/сек⁴², а к началу мая объем располагаемых водных ресурсов у Фаракки составлял лишь около 40 000 фут³/сек вместо

³⁷ Статья II (iii) Договора.

³⁸ 1988 год был выбран, очевидно, потому, что это был последний год, когда велось наблюдение и регистрация ежедневных стоков Ганга в Фаракке Объединенным комитетом Индии и Бангладеш в соответствии с МОВ 1985 года.

³⁹ Статья II (ii) Договора.

⁴⁰ См. Ibne Mahfuz, *Water Treaty Remains As Elusive as Ever?*, DIALOGUE, April 14, 1997, at 5. См. также Asadullah Khan, *Implementation of the Ganges Treaty, a View from Dhaka*, People's Rev. Newspaper, (Bangladesh), May 8, 1997, Opinion page, где указывалось: "В последние десять дней февраля у моста Хардинге должно было иметься в наличии 39 106 фут³/сек воды. Но 22 февраля Бангладеш получила 27 906 фут³/сек. 23 февраля – 23 094 фут³/сек. 24 февраля – 22 295 фут³/сек. 25 февраля – 25 654 фут³/сек. 26 февраля – 23 006 фут³/сек и 27 февраля – 24 559 фут³/сек, а 27 марта сток был самым низким за последнее время и достиг рекордного уровня в 6457 фут³/сек".

⁴¹ См. John F. Burns, *Sharing Ganges Waters. India and Bangladesh Test the Depth of Cooperation*, N.Y. Times, May 25, 1997, at 6.

⁴² Сообщение агентства "Рейтер" из Дакки от 4 апреля 1997 года.

67 351 фут³/сек, указанных в Договоре⁴³. По иронии судьбы столь существенно низкий сток имел место в период, когда "Индия и Бангладеш получают гарантированные 35 000 фут³/сек воды в течение трех десятидневных периодов поочередно"⁴⁴, а в примерном графике по Договору приводится средняя величина объема располагаемого стока свыше 60 000 фут³/сек.

Поскольку сток Ганга продолжал быть ниже 50 000 фут³/сек, Бангладеш в отсутствие гарантийного положения, аналогичного такому положению по Соглашению 1977 года, или договоренностей о долевом распределении нагрузки, какие имелись в МОВ 1982 и 1985 годов, обратилась к Индии с просьбой о "немедленном проведении консультаций для внесения коррективов на чрезвычайной основе", как это было оговорено в статье II (iii) Договора. Индия согласилась на немедленное проведение консультаций с Бангладеш, после чего в Дакке и Дели состоялось несколько таких совещаний. На них Бангладеш потребовала, чтобы Индия обеспечила получение Бангладеш 35 000 фут³/сек, гарантированных Приложением I Договора, и поинтересовалась, что делает Индия для защиты стока воды у Фаракки в соответствии со статьей II (ii) Договора. С другой стороны, Индия подтвердила, что сток у Фаракки замедлился, но объяснила это положение нормальным гидрологическим циклом, который имеет место каждые четыре или пять лет⁴⁵, и заявила, что она выполняет свои обязательства по Договору, согласившись на немедленное проведение консультаций. Однако, помимо подтверждения обязательств двух стран по Договору, эти совещания не привели ни к каким коррективам в доле той или иной страны, равно как и ни к каким конкретным действиям по исправлению ситуации⁴⁶.

Тем временем к середине мая "необычные для данного сезона весенние дожди смягчили кризис, и объем стока реки у моста Хардинге поднялся до уровня, который обычно регистрируется весной позднее, когда усиливающийся летний зной на севере индийских равнин приводит к таянию снегов в Гималаях"⁴⁷. В середине июня в Дакке состоялось совещание Совместной речной комиссии Индии и Бангладеш на уровне экспертов. После трех дней обсуждений, посвященных Договору, две стороны рекомендовали сформировать научный комитет для изучения причин низкого стока Ганга в критический период сухого сезона. Необычные сезонные колебания уровня воды, являющиеся одной из главных характеристик реки Ганг, продолжились, и к началу августа 1997 года Центр оповещения о наводнениях в Бангладеш начал выпускать оповещения о том, что сток в Ганге превысил опасную отметку и что вскоре может произойти затопление некоторых районов. Таким образом, результаты сухого сезона 1977 года можно назвать двоякими: разумный сток Ганга в начале и конце сухого сезона и необычно низкий сток в критический период сухого сезона⁴⁸. Тем не менее, в отличие от предыдущих сухих сезонов, когда продолжались аналогичные проблемы межсезонного стока Ганга, в этот раз стороны активно обсуждали вопрос о том, как справиться с данной ситуацией, руководствуясь Договором. Также, вероятно, слишком преждевременно судить о том, является ли

⁴³ См. сноску 40, выше, at 5.

⁴⁴ Приложение I к Договору. Этот пункт является необычным в том, что в нем не указывается, кто будет гарантом того, что такие количества фактически будут получены. После того как объемы располагаемого стока снизились до столь низкого уровня, стало ясно, что гарантия не срабатывает.

⁴⁵ См. Mahfuz, сноска 40, выше. Министр водных ресурсов в Бангладеш сообщил агентству "Рейтер" 1 апреля 1997 года, что Индия сообщила ему, что "льды в Гималаях, где берет свои истоки Ганг, тают в недостаточной степени для поднятия уровня".

⁴⁶ 11 апреля 1997 года правительство г-на Деве Говда, бывшее у власти десять месяцев, получило вотум недоверия, а г-н Индер Кумар Гуджрал был избран премьер-министром лишь 21 апреля. Политический вакуум и последовавший за ним переходный период, возможно, помешали усилиям Бангладеш по разрешению данной проблемы политическими средствами. Это проявилось в отмене заседания Совместной речной комиссии Индии и Бангладеш, которое планировалось провести в апреле 1997 года.

⁴⁷ См. Burns, сноска 41, выше.

⁴⁸ Издаваемая в Бангладеш газета "Дейли стар ньюспейпер" сообщила в середине мая, что министр водных ресурсов признал в парламенте, что страна получала менее согласованного количества водных ресурсов Ганга в некоторые из десятидневных циклов в течение последних четырех месяцев, но она также привела его следующую цитату. "мы получили больше воды, чем упоминалось в соглашении, в одни из циклов, но меньше в другие циклы".

этот необычно низкий сток реки Ганг в сухой сезон 1997 года отдельным явлением, которое можно объяснить природными причинами, или данная тенденция будет продолжаться.

СОВМЕСТНАЯ РЕЧНАЯ КОМИССИЯ И ИССЛЕДОВАНИЕ ОБ УВЕЛИЧЕНИИ СТОКА

Совместная речная комиссия Индии и Бангладеш была создана правительствами двух стран в 1972 году⁴⁹. Главные функции Комиссии по ее статуту включали поддержание связей между двумя странами "с целью обеспечения наиболее эффективных совместных усилий для получения максимальных преимуществ обеими странами от общей речной системы"⁵⁰. Другие функции включали разработку мер по борьбе с последствиями наводнений и предложений о заблаговременном оповещении, а также проведение исследований по борьбе с последствиями наводнений и разработку проектов в области ирригации. Статут наделяет также Комиссию широким мандатом на выполнение "таких других функций, которые по взаимному согласованию могут быть поручены им двумя правительствами"⁵¹.

Два правительства определили и зарегистрировали в Соглашении 1977 года стоящую перед ними проблему в качестве низкого стока реки Ганг в течение сухого сезона и признали необходимость сотрудничества друг с другом в поиске путей увеличения объема стока в течение таких сухих сезонов. В соответствии с широким мандатом, о котором говорилось выше, два правительства по Соглашению 1977 года поручили Совместной речной комиссии провести изыскания и исследование возможностей увеличения стока реки Ганг в сухой сезон и представить свои рекомендации двум правительствам в трехлетний период⁵². К сожалению, в сроки действия Соглашения 1977 года не было достигнуто такой договоренности.

В МОВ 1982 года тот же вопрос упоминался вновь и указывалось, что "основная проблема недостаточного объема располагаемого водостока в Ганге у Фаракки приносит убытки обеим сторонам" и что "долгосрочное решение заключается в увеличении объема располагаемого стока у Фаракки..."⁵³. По этому МОВ Совместной речной комиссии предоставлялось 18 месяцев с даты МОВ от 7 октября 1982 года для завершения предварительного технико-экономического обоснования и принятия постановления об оптимальном решении, а в конце этого периода два правительства немедленно осуществляют предложение об увеличении объема стока, согласованное Совместной речной комиссией. С большим оптимизмом в МОВ указывалось, что "было согласовано, что последующее и окончательное соглашение о совместном водопользовании будет достигнуто сразу же после завершения предварительного технико-экономического обоснования увеличения стока в свете постановления об оптимальном решении об увеличении стока, которое будет выполняться после предварительного технико-экономического обоснования"⁵⁴. Однако, как и в случае Соглашения 1977 года, после истечения срока действия МОВ 1982 года не было достигнуто соглашения об увеличении стока Ганга в сухой сезон.

Помимо повторения графика долевого распределения водных ресурсов Ганга в сухой сезон, согласованного по МОВ 1982 года, МОВ 1985 года в основном касался совместного исследования

⁴⁹ Не считая главных рек бассейна Ганга – Брахмапутры и Мегхны, имеется 50 других рек, протекающих по Индии и Бангладеш, и в отношении всех этих рек Индия является расположенным вверх по течению государством.

⁵⁰ См. Статут Совместной речной комиссии Индии и Бангладеш, статья IV (i)(a).

⁵¹ Там же, статья 4 (ii).

⁵² См. статьи VIII и IX Соглашения 1975 года.

⁵³ См. МОВ 1982 года, стр. 1, второй пункт. В МОВ содержалась критика в отношении Соглашения 1977 года и указывалось в преамбуле, что два руководителя "согласились, что оно оказалось неподходящим для поиска удовлетворительного и долгосрочного решения и что после окончания срока его действия необходимо предпринять новые усилия для поиска такого решения".

⁵⁴ См. стр. 2 МОВ 1982 года.

имеющихся водных ресурсов, общих для обеих стран. В МОВ указывалось, что "министры по делам ирригации двух стран встретились в Дели 8–22 ноября 1985 года для определения круга ведения совместного исследования, которое должны провести эксперты двух сторон, по имеющимся речным водным ресурсам, общим для двух стран, с целью выявления альтернатив совместному пользованию ими в интересах взаимной выгоды, включая разработку долгосрочных планов увеличения стоков Ганги/Ганга в Фаракке..."⁵⁵. Масштабы исследования как таковые были расширены, а планы увеличения стока стали лишь частью этого более широкого исследования.

После определения целей исследования в МОВ указывается, что исследование будет проводиться Совместным комитетом экспертов, состоящим из соответствующих секретарей двух правительств, а также двух членов Совместной речной комиссии от каждой стороны из инженерного состава. После невыполнения ею своего мандата в соответствии с двумя предыдущими соглашениями Совместной речной комиссии по МОВ 1985 года уже не поручалось проведения совместного исследования. Даже назначение двух ее инженеров во вновь созданный Совместный комитет экспертов должно было отражать представленность соответствующих правительств, а не Совместной речной комиссии.

В МОВ 1985 года были определены две области для охвата исследованием, и круг ведения такого исследования выглядит следующим образом⁵⁶:

i) Совместное пользование располагаемыми речными водными ресурсами, общими для двух стран: Совместному комитету экспертов было поручено установить располагаемые речные водные ресурсы, общие для двух стран, на основе сбора, сопоставления и анализа соответствующих гидрометеорологических данных в двух странах; изучить альтернативные формы совместного использования располагаемых речных водных ресурсов; и определить места расположения точек совместного распределения водных ресурсов рек, а также периоды и графики совместного водопользования.

ii) Выявление плана/планов увеличения объема водостока Ганга в Фаракке в сухой сезон путем оптимального использования поверхностных водных ресурсов региона, имеющихся у двух стран.

В МОВ устанавливались временные рамки завершения исследования в 12 месяцев с даты подписания МОВ с проведением промежуточного обзора на уровне министров через шесть месяцев после даты его вступления в силу и проведения совещания глав двух государств в конце двенадцатого месяца для принятия решения о предлагаемом плане увеличения стока.

Срок действия МОВ 1985 года истек 31 мая 1988 года; результаты выполнения двух сфер действия его мандата выглядели вполне оптимистично. Совместное же исследование, масштабы и круг ведения которого были детально изложены в данном МОВ, не было проведено из-за того, что представители двух правительств в Совместном комитете экспертов не пришли к общему мнению в отношении этого исследования. Что касается плана увеличения стока Ганга в Фаракке, то у каждой стороны было свое предложение. Предложение Индии заключалось в плане строительства связующего канала между рекой Брахмапутра и рекой Ганг в точке выше плотины Фаракка. По предложенному Индией плану связующий канал привел бы к увеличению стока Ганга в течение сухого сезона путем отвода вод в реку Ганг из реки Брахмапутра. Это предложение было отвергнуто Бангладеш, высказавшей опасения в отношении экологических, социально-политических и экономических последствий данного предложения. Бангладеш была также обеспокоена тем, что связующий канал может еще более усугубить ситуацию с наводнениями в стране в сезон муссонов. Со своей стороны, Бангладеш предложила создать водохранилища в верховьях Ганга как в Индии, так и в Непале для хранения воды в сезон муссонов для пуща в сухой сезон. Это предложение

⁵⁵ Преамбула к МОВ 1985 года.

⁵⁶ См. пункт 3 (iii) МОВ 1985 года.

было в свою очередь отвергнуто Индией, которая хотела сохранять водные ресурсы в верховьях Ганга для своих будущих потребностей. Кроме того, Индия предпочла использовать двусторонний подход и не хотела придавать данному вопросу региональный характер путем вовлечения еще одного прибрежного государства, в данном случае Непала⁵⁷. Стоит заметить, что предложение Индии было построено вокруг использования Брахмапутры для решения проблемы Ганга, тогда как предложение Бангладеш было построено на использовании самого Ганга для решения проблем Ганга. Если обобщить эту мысль по-другому, то "Бангладеш утверждала, что водные ресурсы лучше всего рассматривать во времени, а Индия – что в пространстве"⁵⁸. Следует также отметить, что по каждому предложению предполагалось использовать территорию другой страны. Часть связующего канала, который был предложен Индией, предполагалось строить в Бангладеш, а часть водохранилищ, предложенных Бангладеш, предполагалось строить в Индии.

Предложения об увеличении стока, выдвинутые Индией и Бангладеш, отражали позицию каждой страны, занятую с самого начала поиска решения. В Соглашении 1977 года указывалось, что "учрежденная двумя правительствами в 1972 году Совместная речная комиссия Индии и Бангладеш осуществляет изыскания и исследование планов, касающихся увеличения стоков в сухой сезон, предложенных или предлагаемых тем или иным правительством с целью поиска решения, которое было бы экономически оправданным и выполнимым. Она представляет свои рекомендации двум правительствам в течение периода, не превышающего три года"⁵⁹. Приложенные к Соглашению 1977 года дополнительные письма касались понимания Бангладеш, подтвержденного Индией, что слова "предложенные или предлагаемые тем или иным правительством" по статье IX Соглашения 1977 года "касаются любых планов, которые могли быть предложены Бангладеш или Индией, и не исключают каких-либо плана или планов строительства водохранилищ в верховьях Ганга в Непале"⁶⁰. В обоих дополнительных письмах разъяснялось далее, что все предложения по поиску решения долгосрочной проблемы рассматриваются на равной основе и с равной приоритетностью.

Хотя Индия и Бангладеш четко и постоянно с 1977 года приходили к согласию в отношении необходимости увеличения стока Ганга в сухой сезон, они не смогли прийти к согласию о том, каким образом можно добиться такого увеличения объема стока. Как таковой вопрос увеличения стоков Ганга в сухой сезон остался нерешенным, и расширение масштабов совместного исследования, а также смена органа, которому было поручено проведение такого исследования – с Совместной речной комиссии до Объединенного комитета экспертов, – не дало каких-либо результатов.

Кроме того, хотя в Договоре признается необходимость сотрудничества двух правительств, "в поиске решения долгосрочной проблемы увеличения стоков Ганги/Ганга в течение сухого сезона"⁶¹, в нем не заложено какого-либо круга ведения или временных рамок для проведения совместного исследования, равно как не создается какого-либо комитета и не поручается какому-либо комитету заниматься проведением этого исследования.

⁵⁷ С обсуждением предложения каждой страны об увеличении стока в сухой сезон можно ознакомиться в документе Ben Crow, см. сноску 13, выше. См. также Water Resources Cooperation in the Ganges – Brahmaputra River Basin (Lyndon Johnson School of Public Affairs, Policy Research Project Report Number 101, 1993).

⁵⁸ См. Ben Crow, сноска 13, выше, at 163.

⁵⁹ Статья IX Соглашения 1977 года.

⁶⁰ См. дополнительное письмо к Соглашению: 1, от 5 ноября 1977 года, и подтвержденное дополнительным письмом к Соглашению: 2, от того же числа (имеются в личном архиве автора). Упоминание Непала в дополнительном письме необычно, поскольку в рамках международного права договаривающиеся стороны не имеют права возлагать обязательства на третью сторону без ее согласия.

⁶¹ Статья VIII Договора. См. также преамбулу к Договору.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на значительно более низкий меженный сток Ганга в критический период маловодного сезона 1997 года, одним из важных прорывов можно считать то, что Индии и Бангладеш удалось подписать долгосрочный договор о долевом пользовании водными ресурсами Ганга в течение сухого сезона, в результате чего был заполнен вакуум, существовавший с 31 мая 1988 года, когда истек срок действия МОВ 1985 года. Самым важным результатом заключения Договора является то, что он создал атмосферу, способствующую обсуждению и обдумыванию ряда связанных с водными ресурсами вопросов двумя странами, в том числе вопроса об увеличении объема стока Ганга в сухой сезон, а возможно, и достижению соглашений по некоторым из этих вопросов.

Первый признак создания такой атмосферы для обсуждения связанных с водными ресурсами вопросов проявился в проведении в Дакке 19–20 июля 1997 года заседания Совместной речной комиссии Индии и Бангладеш. Это было первое заседание Комиссии за более чем семь последних лет⁶², поскольку последнее предыдущее заседание состоялось в июне 1990 года, и делегация каждой страны возглавлялась соответствующим министром водных ресурсов. Комиссия достигла согласия о мониторинге осуществления Договора и наблюдении за ним и проведении "совместных научных исследований в соответствии с кругом ведения, который был совместно подготовлен техническими группами двух стран"⁶³, а также о работе по подготовке соглашения о долевом использовании водных ресурсов реки Тиста⁶⁴. Стоит отметить, что в преамбуле к Договору подчеркивается стремление сторон к долевному пользованию, на основе взаимного согласия, водными ресурсами других международных рек и говорится, что "руководствуясь принципами равенства, справедливости и ненанесения ущерба ни одной из сторон оба правительства дают согласие на заключение договоров/соглашений о совместном водопользовании в отношении других общих рек"⁶⁵.

Одним из долго остававшихся нерешенными вопросов в отношениях между Индией и Бангладеш, который касался реки Ганг и решению которого Договор, по-видимому, способствовал, является вопрос о плотине на Ганге, которую Бангладеш стремилась воздвигнуть на реке Ганг с 1963 года. Бангладеш стремилась построить плотину на Ганге для хранения водостока Ганга в сезон дождей для использования в сухой сезон. Индия в прошлом противодействовала строительству плотины на Ганге и рассматривала его как ответную меру в отношении плотины Фаракка, утверждая, что в результате влияния подпора значительные районы территории Индии будут затоплены. После заключения Договора и дальнейшего обсуждения вопроса о плотине, особенно ее местоположения⁶⁶, Индия дала согласие Бангладеш на строительство плотины. Теперь Бангладеш планирует построить

⁶² Это было 32-е заседание со времени создания Комиссии в 1972 году.

⁶³ См. *Joint Communique of the 32nd Session of the Indo-Bangladesh Joint Rivers Commission*, The Hindu Newspaper (New Delhi), July 21, 1997.

⁶⁴ Река Тиста является еще одной важной рекой, протекающей по территории Индии и Бангладеш. В 1983 году Индия и Бангладеш согласились на 1983, 1984 и 1985 годы на долевое пользование водными ресурсами реки Тиста при поступлении 30 процентов воды Бангладеш, 36 процентов – Индии и при нераспределении остального объема водных ресурсов до завершения исследования по определению объема располагаемых водных ресурсов в Тисте. Срок действия этих договоренностей истек в 1985 году, и по реке Тисте более не было заключено какого-либо соглашения. См. Chauhan, сноска 10, выше, at 102.

⁶⁵ Статья IX Договора. Однако следует отметить, что в преамбуле к Договору, как и в преамбуле к Соглашению 1977 года, указывается, что стремление Индии и Бангладеш к поиску справедливого решения для реки Ганг не должно рассматриваться как "создающее какие-либо общие правовые принципы или прецедент". Трудно представить себе, чтобы ни одна из двух стран при обсуждении и попытках заключить договоры по любой из других 53 общих рек не будет цитировать какие-либо из положений Договора. Представляется, что Индия в качестве расположенного выше по течению прибрежного государства в отношении всех общих с Бангладеш рек является автором этого положения, как и положения, включенного в пункт 2 статьи 11 Договора о водохозяйственном использовании реки Инд, см. сноску 12, выше.

⁶⁶ Бангладеш первоначально стремилась построить плотину на Ганге в нынешнем месте расположения моста Хардингге, поблизости от границы с Индией. По нынешнему же предложению ее предлагается построить в Пангше, что на 40 миль ниже моста Хардингге вниз по течению и соответственно дальше от границы с Индией, чем мост Хардингге.

эту плотину в Пангше, что в 90 милях к западу от Дакки, и представляет плотину как наилучший способ гарантирования успеха Договора, поскольку эта плотина позволит Бангладеш использовать свою долю водных ресурсов. Судя по результатам проведения технико-экономического обоснования для строительства плотины:

- Плотина позволит Бангладеш оптимальным образом использовать водные ресурсы, которыми она будет располагать по Договору о водохозяйственном использовании реки Ганг от декабря 1996 года.
- Река Ганг является основным потенциальным источником поверхностных вод в юго-западном (ЮЗ) и юго-центральном (ЮЦ) регионах. После строительства плотины на Ганге большая часть территории ЮЗ и ЮЦ и северо-западного (СЗ) регионов будет орошаемой.
- Водоснабжение через реку Горай уменьшит соляные интрузии вокруг Кхулны, что поможет устранить имеющиеся социально-экономические и экологические последствия для этих районов.
- Возрастет объема стоков во всех распределительных каналах и других реках в юго-западном регионе, что позволит восстановить природную экологию в отношении рыболовства, судоходства, грунтовых вод, лесоводства и здоровья людей за счет водоподачи с верховий реки и уменьшения засоленности⁶⁷.

Ожидается, что плотина позволит "оросить порядка 1,35 млн. га земель и защитить от наводнений еще 1,44 млн. га земель..."⁶⁸. Бангладеш надеется также, что с помощью плотины удастся снизить засоленность в результате интрузии вод из Бенгальского залива. Бангладеш обратилась с официальной просьбой об оказании финансовой помощи для строительства плотины к ряду двусторонних и многосторонних доноров. Сейчас, возможно, еще слишком преждевременно говорить о той роли, которую плотина на Ганге может сыграть в смягчении проблем с располагаемыми водными ресурсами в бассейне Ганга в Бангладеш в течение сухого сезона, а также о том, может ли плотина сказаться каким-либо образом на предложениях об увеличении стока Ганга в сухой сезон⁶⁹.

В совместном коммюнике Совместной речной комиссии о ее 32-м заседании⁷⁰ указывалось, что Индия заявила о своем намерении рассмотреть вопрос об оказании технической помощи проекту путем предоставления консультативных услуг по вопросам энергетики и водоснабжения. Комиссия постановила встретиться в ноябре 1997 года в Дели для принятия последующих мер по вопросам, обсуждавшимся в ходе этого заседания. В рамках последующих мер эксперты из двух стран встретились в начале августа для дальнейшего обсуждения договоренностей о долеводпользовании водными ресурсами реки Тиста и достигли согласия о строительстве дамбы протяженностью 1,75 км на южном берегу реки Тиста⁷¹.

⁶⁷ См. Government of the People's Republic of Bangladesh, Technical Assistance Project Proforma (TAPP) for the Feasibility Study and Detailed Engineering Design of the Ganges Barrage Project 6 (May 1997, Recast, June 1997).

⁶⁸ См. сообщение агентства "Рейтер" из Дакки от 24 августа 1997 года, где цитировалось высказывание министра водных ресурсов Бангладеш после встречи с президентом Азиатского банка развития в Дакке. Цифра "1,35 млн. га" близка к цифре "1,31 млн. га", указанной в TAPP, там же.

⁶⁹ Интересно отметить, что в TAPP, см. сноску 67, выше, "увеличение стоков во всех распределительных каналах и других реках на юго-западе региона" было названо одной из целей строительства плотины.

⁷⁰ См. сноску 63. выше.

⁷¹ После решения 32-го заседания Совместной речной комиссии о подготовке к заключению соглашения по реке Тиста секретариаты Индии и Бангладеш по водным ресурсам встретились в последнюю неделю августа 1997 года для обсуждения формулы долевого пользования водными ресурсами реки Тиста и для подготовки проекта соглашения для рассмотрения на 33-м заседании Комиссии, которое было запланировано провести в ноябре 1997 года. Однако этого заседания проведено не было.

Можно утверждать, что доля Бангладеш в пользовании водными ресурсами Ганга постоянно сокращалась с каждым подписанным соглашением, включая Договор, тогда как доля Индии соответствующим образом возрастала. И хотя это и действительно так, следует отметить, что в течение большинства сухих сезонов за восемь лет существования вакуума в период 1988–1996 годов, до подписания Договора, Бангладеш "получала лишь 18 000 фут³/сек в день"⁷². Аналогичная ситуация возникала ранее в сухие сезоны 1976 и 1977 годов, после истечения срока действия Соглашения 1975 года, когда "сток в сухой сезон, составлявший до 1975 года у моста Хардинге в среднем 64 000 фут³/сек, упал до 23 200 фут³/сек в марте 1976 года, что было самой низкой величиной за всю историю"⁷³. Соответственно, несмотря на межсезонный сток Ганга в течение сухого сезона 1997 года, Бангладеш ощущает себя в значительно лучшем состоянии после заключения Договора, нежели до его подписания.

В Договоре упоминаются также некоторые другие из соответствующих вопросов, такие как противопаводковые мероприятия в сезон муссонов (когда вопрос о совместном водопользовании не стоит на повестке дня), орошение, освоение речного бассейна и производство гидроэлектроэнергии для взаимной выгоды народов двух стран⁷⁴. Хотя никаких подробностей ни по одной из этих областей в Договоре не изложено, данный им импульс, а также факт выдвижения этих вопросов на передний план и, что более важно, возобновление работы Совместной речной комиссии могут означать начало серьезного обсуждения этих вопросов и плана общего освоения бассейна Ганга. Созданная Договором позитивная атмосфера может также оказать содействие в разрешении других нерешенных вопросов, таких как транспортировка через Бангладеш индийских товаров, перевозимых в северо-восточные штаты Индии или вывозимых из них⁷⁵, и свободная торговля между двумя странами.

Можно также утверждать, что Договор построен вокруг вопроса о совместном пользовании водными ресурсами Ганга в течение сухого сезона и не закладывает основ для разрешения более широкой проблемы увеличения объема его стока в течение сухого сезона, что действительно является вопросом, который необходимо решать. Такое утверждение будет, безусловно, справедливым. Если не считать признания необходимости сотрудничества в поиске решения долгосрочной проблемы увеличения объема стока Ганга в течение сухого сезона, Договор не содержит каких-либо других деталей в отношении того, как подходить к вопросу об увеличении объема стока. Однако следует помнить, что подробные положения о круге ведения и графике проведения исследования по увеличению объема стока, которые были в Соглашении 1977 года и в МОВ 1982 и 1985 годов, особенно в последнем из них, не дали каких-либо результатов в отношении проведения исследования по увеличению объема стока. Вопрос, по сути, не в том, какие детали оговариваются в Договоре, а в том, что приданный заключением Договора стимул может привести к согласию в отношении планов увеличения объема стока. Такой стимул, особенно после возобновления работы Совместной речной комиссии и согласия Индии на строительство плотины на Ганге, может больше способствовать достижению обеими сторонами согласия по предложению об увеличении объема стока Ганга в течение сухого сезона и реализации такого предложения. Данные гидродинамики Ганга в течение сухого сезона 1997 года подтвердили, что главной целью любых попыток разрешить конфликт по вопросу о совместном пользовании водными ресурсами Ганга должно быть согласие об увеличении объема стока Ганга, а не договоренности о долевом водопользовании. И все-таки, по моему мнению, заключение Договора создало атмосферу, способствующую достижению такого соглашения.

⁷² См. John Cherian, *A Historic Accord, Sharing Ganga Water with Bangladesh*, Frontline, January 10, 1997, 47 at 49.

⁷³ См. R. Goodland, *Environmental Assessment of Decreased Ganges Flow in Bangladesh, A Study by International Engineering Company*. (1977). См. также Upreti, сноска 17. выше, где он отметил на стр. 135, что "срок действия Соглашения 1975 года истек 31 мая 1975 года. Индия начала односторонний водозабор (40 000 фут³/сек) в Фаракке.

⁷⁴ См. преамбулу к Договору.

⁷⁵ За исключением небольшой полосы земли шириной порядка 20–30 миль, которая расположена между Непалом и Бангладеш и является частью Индии, северо-восточные штаты отделены от остальной Индии Бангладеш.

ГЛАВА 9

Роль Всемирного банка в укреплении сотрудничества и разрешении конфликтов в отношении международных водотоков: пример бассейна реки Инд

Д.Т. Кит Питман*

ВВЕДЕНИЕ

Договор о водохозяйственном использовании реки Инд 1960 года стал одним из немногих примеров успешного урегулирования конфликтов в отношении крупных международных речных бассейнов. Существует мнение, что если бы договор не был заключен, то этот конфликт продолжал бы оставаться еще одним крупным спорным вопросом в отношениях между Индией и Пакистаном, а в большой экономической помощи для дальнейшего развития могло бы быть полностью или частично отказано⁷⁶. Всемирный банк вызвался выступить в качестве добросовестного посредника. Первоначальный подход состоял в том, чтобы использовать экономический потенциал бассейна с оптимальной выгодой для обеих стран и комплексно использовать его инфраструктуру. Политизация проблем делала комплексный подход трудно осуществимым, а по заключенному в результате договора Инд в его верхнем течении делился между двумя этими странами надвое.

Бассейн Инда в неразделенной Индии имел одну из самых старых и обширных комплексных оросительных систем в мире – 10,6 млн. га орошаемых площадей по сравнению с 9,3 млн. га в США. При разделе 1947 года был разделен и бассейн Инда. Большая часть богатого водными ресурсами верхнего бьефа отошла к Индии, а Пакистан остался в роли расположенного ниже по течению прибрежного государства с недостаточными водными ресурсами. Это поставило под угрозу производство сельскохозяйственной продукции Пакистаном за счет использования системы каналов, которая была его самым большим плюсом. Начатый еще до раздела страны спор по поводу освоения водных ресурсов бассейна реки Инд между правительством Синда [ныне в Пакистане] и правительством Пенджаба [восточная его часть ныне является территорией Индии] остался неразрешенным, и это усложнило трудную задачу справедливого раздела водных ресурсов между двумя новыми странами. Последовавшие полемика и выяснение отношений между Индией и Пакистаном – Индский спор – длились тринадцать лет, до заключения в 1960 году договора. Ключевую роль в проработке и направлении процесса, который привел к заключению договора, сыграл Всемирный банк. В настоящей главе описывается история возникновения спора и его разрешение.

ИСТОКИ СПОРА

Во времена Британского правления Инд и каждый из пяти его восточных притоков в Пенджабе осваивались по отдельности для обеспечения круглогодичного, работающего в естественном режиме реки орошения. К концу XIX века этим орошением было охвачено 36 процентов площади всех орошаемых земель в Индии, и выглядело все это чрезвычайно эффективным и выгодным коммерческим предприятием. Голод 1899–1900 годов побудил учредить в 1901–1903 годах Индийскую комиссию по ирригации для изучения путей улучшения и расширения оросительной системы. Комиссия пришла к выводу, что самым большим потенциалом для расширения круглогодичного орошения обладает расположенный в юго-восточной части Индского бассейна Пенджаб, но только в реках Инд, Сатледж и Биас имеется достаточный объем водных

* Старший специалист по оценке. Департамент оценки операций Всемирного банка.

⁷⁶ Jagat S. Mehta, *The Indus Water Treaty: A Case Study in the Resolution of an International River Basin Conflict*, NAT. RESOURCES FORUM 69 (1988).

ресурсов для этой цели. Однако отвод этих водных ресурсов в Пенджаб уменьшил бы сток в провинцию Синд, чьим основным источником водных ресурсов была река Инд. Таким образом, правительство Бомбея от имени провинции Синд высказало официальное возражение, заявив, что дальнейшее расширение ирригации в Пенджабе поставило бы под угрозу существующий полив затоплением, и предложило планы водоотвода для круглогодичного орошения⁷⁷.

В результате Комиссия впервые в истории планирования водных ресурсов, признала, что без учета интересов всех прибрежных государств невозможно какое-либо крупномасштабное освоение водных ресурсов. В историческом решении, создавшем прецедент для прений, которые продлятся 60 лет, Комиссия рекомендовала перебросить избыточные воды реки Джелам, самой северной из пяти рек Пенджаба, через обводные каналы на юг, чтобы пополнить реки Чинаб, Рави и Сатледж.

Такой переброс водных ресурсов позволил использовать воды верховий Инда для орошения в юго-восточном Пенджабе, в то время как западный Пенджаб должен был орошаться перебросенной водой. Строительство таких связующих каналов, позволивших впоследствии орошать около 1 млн. га земель в Пенджабе, было закончено к 1915 году. Кроме того, в 1921–1923 годах было решено начать, а в 1932-м году завершить осуществление двух крупных проектов: строительство плотины Суккур в низовьях Инда для Синда и водохранилища Сатледж для Пенджаба.

В этих оросительных системах вместе полностью использовался безнапорный поток бассейна реки Инд. Идея строительства водохранилищ в верховьях рек Биас и Сатледж в Пенджабе, впервые поставленная на обсуждение примерно в 1900 году, рассматривалась в качестве решения для обеспечения дополнительного водоснабжения. Окончательное одобрение строительства плотины Суккур в 1923 году содержало два важных дополнения:

- о необходимости создания в рамках всего бассейна гидрологической сети наблюдений для замера воздействия водозаборов в Пенджабе на Синд в Суккуре⁷⁸, и
- о том, что все будущие планы в отношении Пенджаба должны тщательно исследоваться на определение их воздействия на Суккур.

Пенджаб официально возражал против строительства плотины Суккур, поскольку она ограничивала его право на освоение своих рек, и эта полемика продолжалась в течение последующих 24 лет без значительных положительных результатов. Получив в 1935 году статус провинции, Пенджаб активизировал подготовку свои планов по дополнительному орошению, в том числе по строительству новых водоотводов и водохранилищ⁷⁹. Синд проявлял все большую обеспокоенность, а в октябре 1939 года обратился с просьбой к правительству Индии учредить национальную комиссию для расследования своих жалоб. В сентябре 1941 года была образована Комиссия по Инду (также известная как "Комиссия Рау", названная так по имени ее Председателя).

Для представления своих интересов в Комиссии Пенджаб и Синд назначили видных адвокатов. Это ознаменовало новый этап в обсуждении вопросов водных ресурсов Инда, так как прежде все переговоры по водным ресурсам велись на техническом уровне инженеров. Комиссия представила доклад и вынесла в июле 1942 года рекомендацию о том, что предложенные Пенджабом проекты *"могут причинить материальный ущерб лиманным каналам Синда"*, а если Пенджаб

⁷⁷ Провинция Синд находилась в то время под управлением правительства Бомбея.

⁷⁸ Решение создать в рамках всего бассейна гидрологическую сеть наблюдений было дальновидным. Без собранных таким образом данных было бы невозможно осуществить детальное планирование, которое привело к заключению Индского договора.

⁷⁹ В соответствии с законом правительства Индии от 1935 года с 1 апреля 1937 года водные ресурсы стали предметом юрисдикции провинции. До этого закона правительство Индии было вправе разрешать конфликты между штатами специальным указом. После же принятия этого закона генерал-губернатор мог вмешиваться только после подачи одной провинцией официальной жалобы против другой провинции. Если, по мнению генерал-губернатора, он был не в состоянии решить спор, то он передавался на разрешение находящемуся в Лондоне правительству Великобритании.

осуществит проекты строительства водохранилищ, то, вероятно, потребуется построить две дополнительные плотины в нижнем течении Инда, в Синде (в Гуду и Харджигуре). Поэтому *Комиссия рекомендовала, чтобы Пенджаб, в частности, взял на себя долю оплаты этих работ.* Однако ни одна из сторон не приняла результаты ее исследований или рекомендации.

Не достигнув согласия, Пенджаб и Синд обратились к правительству Индии с обжалованием результатов этих исследований и рекомендаций. Тем временем главные инженеры Пенджаба и Синда неофициально подготовили к сентябрю 1945 года проект соглашения, но правительства провинций не смогли достичь согласия. В начале 1947 года данный вопрос был передан на рассмотрение в Лондон, но все последующие решения были сведены на нет в результате обретения Индией независимости в августе 1947 года.

НЕЗАВИСИМОСТЬ И РАЗДЕЛ

В результате раздела 80 процентов орошаемых площадей бассейна Инда отошло Пакистану, хотя население разделилось примерно поровну: 25 миллионов осталось в Пакистане, а 21 миллион – в Индии. Массовое перемещение индусов, сикхов и мусульман – возможно, до 6 миллионов человек, – легло тяжелым бременем на вновь образовавшиеся страны. Искрой, с которой начался международный спор, стало прекращение Индией в марте 1948 года водоснабжения в некоторые из каналов в начале летнего (хариф) поливного сезона, что затронуло 5,5 процентов орошаемых площадей Пакистана и стало серьезным ударом для сотен тысяч нуждавшихся в продуктах питания беженцев.

Раздел Индии продолжался всего лишь 73 дня. В Пенджабе для раздела провинции была создана Комиссия по пограничным вопросам под руководством сэра Сирила Радклифа, но она обнаружила, что этот вопрос "осложнялся существованием жизненно важных для Пенджаба систем каналов, которые были созданы только под концепцию единой администрации". Радклиф вступил в контакт с лидерами Индии и Пакистана Неру и Джинной, предложив идею "совместного управления системой водоснабжения Пенджаба обеими странами". Однако Радклифф был:

"вознагражден за свое предложение совместным осуждением со стороны индусов и мусульман. Джинна посоветовал ему продолжать работу и высказал мнение, что он предпочел бы видеть Пакистан пустыней, а не плодородными землями, орошаемыми по милости индусов. Неру вежливо сообщил ему, что то, что Индия сделает с реками Индии, является делом Индии. Было очевидно, что оба лидера разъярены, явно намекая, что он затеял политические игры"⁸⁰.

В соответствии с Соглашениями о сохранении статуса-кво раздела⁸¹, которые истекли в конце марта 1948 года, Восточный Пенджаб [Индия] утверждал, что он имел все законные права прекратить водоснабжение, поскольку Западный Пенджаб [Пакистан] не предпринял каких-либо шагов по возобновлению соглашения. С точки зрения Восточного Пенджаба, права собственности на водные ресурсы рек в Восточном Пенджабе полностью принадлежали правительству Восточного Пенджаба, и Западный Пенджаб не мог претендовать на какую-либо долю этих вод. И это несмотря на то, что на немногие каналы в Индии (12 по сравнению с 133 в Пакистане) приходилось только 11 процентов от объема располагаемых водных ресурсов бассейна Инда при более низкой интенсивности водопользования (66 процентов).

Очень скоро вопрос приобрел этническую окраску. Чоудри Мохаммад Али, бывший в то время генеральным секретарем (а позднее премьер-министром) Пакистана, заявил:

⁸⁰ LEONARD Mosley, *The Last DAYS of the British Raj at 198-199* (1962).

⁸¹ В Соглашениях о сохранении статуса-кво устанавливался раздел активов, инфраструктуры и ресурсов при разделе, но признавалось, что для осуществления раздела потребуется какое-то время.

"Со стороны Восточного Пенджаба [Индия] проявлялось макиавеллевское лукавство. Со стороны Западного Пенджаба [Пакистан] наблюдалось недобросовестное выполнение своих обязанностей, самодовольство и недостаток благоразумия, которые имели катастрофические последствия для Пакистана".

После того как пакистанская делегация посетила Индию, проведя переговоры по новому соглашению в Симле, 30 апреля 1948 года водоснабжение было восстановлено, а после проведения в Дели 4 мая 1948 года совещания доминионов было подписано новое соглашение.

Симлское соглашение было заключено между Восточным и Западным Пенджабом и действовало только до 15 октября 1948 года. Соглашение содержало семь положений, в которых устанавливались условия, на которых Восточный Пенджаб будет производить водоснабжение Западного Пенджаба. Одним из наиболее важных положений было то, что Западный Пенджаб признавал обеспокоенность Восточного Пенджаба необходимостью осваивать свои территории с дефицитными водными ресурсами, которые были неосвоенными по сравнению с Западным Пенджабом. В ответ Восточный Пенджаб обязался не отказывать в воде внезапно, не дав Западному Пенджабу времени для начала использования альтернативных источников. Однако было признано, что Восточный Пенджаб будет постепенно сокращать водоснабжение в оспариваемые каналы, предоставив Западному Пенджабу время для начала использования альтернативных источников.

Западным Пенджабом были оспорены два условия, и решение по ним было отложено: Восточный Пенджаб i) заявил о праве собственности на водные ресурсы в верховьях и предложил взимать плату за воду, поставляемую по соглашению. До разрешения же оспариваемых вопросов премьер-министру Индии были предоставлены полномочия определить специальную сумму, которую должен был депонировать Западный Пенджаб в Резервном банке Индии. Часть этой специальной суммы представляла собой бесспорную плату за пользование головными сооружениями водоснабжения и их техническое обслуживание, но остаток – тариф Восточного Пенджаба за право пользования водой, должен был быть условно депонирован в банк на хранение.

КОНФРОНТАЦИЯ 1948–1952 годов

Позже Пакистан утверждал, что он подписал Симлское Соглашение под давлением (Гулахти, 1973 год):

"Когда над миллионами людей нависла опасность падежа их скота, неурожая и последующего голода из-за нехватки воды, Пакистан был вынужден согласиться со всем, что предлагала Индия".

Пакистан предложил передать спор на арбитраж третьей стороне – Международному Суду. Индия не согласилась с этим и предложила специальный двусторонний суд, состоящий из двух судей от каждой страны: в историческом заявлении о стратегии отношений Индии со своими соседями Джавахарлал Неру⁸² заявил:

"Изначальные помыслы о выборе третьей стороны уменьшат чувство ответственности судей и явятся также признанием нашей продолжающейся зависимости от других. Вряд ли это приличествовало бы гордым и уважающим себя независимым государствам".

ПОСРЕДНИЧЕСКАЯ РОЛЬ ВСЕМИРНОГО БАНКА В 1951–1960 ГОДАХ

Почему в дело оказался вовлеченным Всемирный банк? Во-первых, спор создавал для Банка проблемы с кредитованием: Индия возражала против финансирования Банком строительства плотины у Котри на Инде, а Пакистан возражал против финансирования Банком проекта

⁸² 8 октября 1950 года.

строительства плотины у Бахры на реке Сатледж. Во-вторых, исходя из экономических и гуманитарных соображений Дейвид Лилиенталь (бывший глава Администрации долины Теннесси (АДТ) и Комиссии по ядерной энергии США), близкий друг президента Банка Юджина Блэка, полагал, что растущая напряженность между Индией и Пакистаном в отношении водных ресурсов могла привести их на грань войны.

Лилиенталь также аргументировал свои доводы в статье во влиятельном журнале "Коллиерс" под названием "Грядет еще одна "Корея"", где он писал, что скорейшее разрешение проблемы с водными ресурсами Инда может уменьшить угрозу войны за Кашмир и ускорить развитие региона. Лилиенталь выразил твердую убежденность, что раздел ресурсов бассейна реки Инд между Пакистаном и Индией был бы с экономической точки зрения близким к оптимальному. В результате в сентябре 1951 года президент Блэк обратился к премьер-министрам Пакистана и Индии с "предложением добрых услуг Банка для обсуждения спора о водных ресурсах Инда и переговоров об урегулировании". Были, однако, выдвинуты условия. Обе стороны должны были принять три "существенных принципа":

- водные ресурсы бассейна Инда достаточны для продолжения всех существующих видов пользования и удовлетворения будущих потребностей;
- водные ресурсы следует осваивать совместно и использовать таким образом, чтобы наиболее эффективно содействовать экономическому развитию бассейна Инда, рассматриваемого в качестве водохозяйственного объекта; и
- проблема освоения и использования водных ресурсов бассейна Инда должна разрешаться в функциональном, а не политическом плане, вне зависимости от прошлых переговоров и претензий, а также от политических вопросов.

Банк наметил также путь для достижения разрешения проблемы. Рабочей группе предстояло определить процедуры работы и подготовить график разработки плана комплексного и рационального использования водных ресурсов бассейна. Индии и Пакистану предстояло назначить по инженеру для совместной подготовки ими всеобъемлющего долгосрочного плана. На стадии планирования для участия в работе в качестве беспристрастного консультанта должен был постоянно присутствовать выбранный Банком инженер, который мог бы свободно выражать свои взгляды, не беря на себя в то же время функций арбитра. Банк взял бы на себя в отношении обеих сторон роль посредника.

Пакистан и Индия имели некоторые оговорки в отношении предложения Банка. Но – в духе челночной дипломатии 90-х годов – президент Блэк посещал тогда обоих премьер-министров по отдельности, чтобы обсудить с ними вопрос лично. В конечном счете обе стороны согласились в марте 1952 года с предложениями Банка, а первая рабочая группа собралась в Банке в Вашингтоне, округ Колумбия, в мае 1952 года.

Тупиковая ситуация 1952–1954 годов

К сожалению, на встречах Рабочей группы не удалось найти взаимоприемлемой основы для согласия по процедуре. основополагающими были проблемы определения существующих видов пользования водными ресурсами бассейна. В сентябре 1953 года технический консультант Банка генерал Вилер предлагал, чтобы каждая сторона представила свою собственную версию всеобъемлющего плана, что и было сделано в Вашингтоне в октябре 1953 года.

Пакистанский план был задуман только для его части бассейна, но в действительности в его распоряжение поступали все водные ресурсы. План Индии был рассчитан на весь бассейн, но в распоряжение Индии поступали все водные ресурсы трех восточных рек (Сатледж, Биас и Рави) плюс 7 процентов всех остальных водных ресурсов. Учитывая такой тупик, Банк выдвинул свой собственный план урегулирования спора: "В сложившихся обстоятельствах представитель Банка считает, что на него возложена ответственность выдвинуть предложение ... которое послужит основой для всеобъемлющего плана".

План Банка (февраль 1954 года)

План Банка состоял в основном из трех частей: i) исторически сложившиеся водозаборы должны продолжить свое существование, но не обязательно с использованием тех же источников; ii) три восточных реки предназначались для Индии, а три западных реки – для Пакистана; и iii) Пакистан будет располагать переходным периодом в 5 лет для создания связующих каналов, чтобы позволить себе найти замену водоснабжению из Индии. Вопрос о водохранилищах в Пакистане не учитывался.

Президент Блэк обратился с письмами к премьер-министрам, одобрив предложенный план. И если Индия в марте 1954 года восприняла план Банка в качестве основы для соглашения, то Пакистан в мае 1954 года заявил, что "хотя он и согласен с изложенными принципами ... план ... не является справедливым, как того хотел бы добиться Банк". В частности, он возражал против отделения трех восточных рек. Банк твердо отстаивал свой план, а Пакистан продолжал отстаивать свое представление о справедливости. Индия тогда выдвинула ультиматум Пакистану, что, если он не согласится с планом, срок действия совместных договоренностей, согласованных с Банком в 1952 году, истечет в июне 1954 года.

После давления со стороны Банка Пакистан, наконец, принял предложения Банка в принципе (июль 1954 года) и заявил: "Наше понимание заключается в том, что если такой реализуемый план подготовить нельзя, Банк окажет свои добрые услуги для внесения разумных коррективов, не исключая при этом никаких ... осуществимых мер". Индия приветствовала столь резкую перемену настроения и настоятельно призвала Банк разъяснить некоторые аспекты плана и направить представителей на субконтинент для переговоров о достижении соглашения о следующей фазе сотрудничества. Президент Блэк ответил, подробно обрисовав круг ведения и процедуру для следующего раунда переговоров, которые после этого возобновились в Вашингтоне в декабре 1954 года на условиях Банка. В пересмотренном круге ведения были учтены озабоченности Пакистана и признана необходимость осуществления проекта у Суккура и в будущем – проектов у Гуду на Инде. В нем указывалось, что "если снабжение водостоком будет ... недостаточным (с учетом взаимосвязующих каналов) ... то в плане будут оговорены возможные средства, которые могли бы быть использованы для покрытия любой нехватки." Таким образом, был открыт путь для рассмотрения вопроса о планах строительства водохранилищ.

Открывая новую серию переговоров, президент Блэк придал им более высокий статус и заменил генерала Вилера официальным банковским представителем, заявив следующее:

"С нашей стороны, мы намерены поставить работу в бассейне Инда во главу угла. Ничто, над чем мы работаем, не имеет столь большого значения ... Однако я решил, что правлению не только придется играть более активную, но и более последовательную роль, нежели на более ранней стадии ... а потому г-н Илиф будет представлять правление в качестве руководителя группы Банка в ее повседневной работе..."⁸³.

В качестве первого шага вновь созданная Банком группа посредничала также в заключении ряда новых соглашений о ежедневном регулировании водоснабжения в каналах в переходный период. С июня 1955 года они заменили соглашение от мая 1948 года, сняв таким образом с повестки дня постоянно присутствовавший фактор раздражения.

К "оптимальному" плану

Причина, по которой Банк изменил свою позицию в отношении водохранилищ в новом круге ведения, заключается в том, что после жалобы Пакистана он привлек группу экспертов для

⁸³ Г-н Илиф был повышен в должности, став вице-президентом, и руководил работой группы Банка в 1954–1960 годах.

независимой экспертизы предложения Банка. Они сочли необоснованным заявленный Банком в 1951 году принцип, по которому имелся достаточный объем проточной воды для будущих потребностей бассейна Инда. В соответствии с этой новой реальностью Банк обратился в августе 1955 года к обеим сторонам с просьбой разработать планы с учетом водохранилищ.

Теперь же, когда можно было рассматривать вопрос о водохранилищах, Пакистан сконцентрировал свое внимание уже не на восточных реках, а на максимальном использовании потенциала западных рек. Индия озаботилась тем, что для обеспечения возмещения ресурсов восточных рек ей, возможно, придется оплачивать уже не только строительство связующих каналов, о чем она и сообщила Банку. Предвидя, что спор, вероятно, усугубится из-за этих финансовых проблем, президент Блэк обратился к США и странам Содружества с вопросом, не проявят ли они желание оказать финансовую помощь. В Банке состоялись неофициальные обсуждения с представителями США, Великобритании, Канады, Австралии и Новой Зеландии. Президент Блэк и вице-президент Илиф тогда занялись "челночной дипломатией" среди участников с целью содействия достижения соглашения. Однако ни один из потенциальных доноров не дал согласия на предоставление финансирования, пока не будет согласован всеобъемлющий план. Вместе с тем разрабатываемые Индией и Пакистаном индивидуальные планы становились все более и более различающимися друг от друга по масштабам и стоимости. Практически переговоры свелись к идее "рупии за воду". Индия утверждала (ноябрь 1958 года), что она может гарантировать воду Пакистану по значительно более низкой стоимости. Пакистан отказался зависеть от Индии и настаивал на принятии своего собственного решения (1,12 млрд. долл. США в 1958 году).

И вновь Банк разработал свой собственный компромиссный план, где признавалось, что Пакистан не будет зависеть от Индии в регулировании своего водоснабжения. Индия должна была получить права на водные ресурсы восточной реки, а ее доля расходов в работе по возмещению водных ресурсов в Пакистане должна была стать реальной. Для Пакистана работы по возмещению и освоению новых водных ресурсов стали неотделимы друг от друга, и, таким образом, возникла необходимость договориться о комплексе работ, а затем изыскать средства для их выполнения.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ СТАДИЯ

Президент Блэк и вице-президент Илиф вновь посетили Индию и Пакистан в мае 1959 года для доработки основы плана и для того, чтобы заручиться согласием соответствующих премьер-министров. План Банка был предложен в качестве "Тезисов Соглашения":

- раздел водных ресурсов в соответствии с предложением Банка от 1954 года;
- система проведения работ по возмещению и освоению водных ресурсов в Пакистане без участия Индии и заключения соглашения с ней;
- 10-летний переходный период и некоторые дополнительные водозаборы Индией;
- учреждение Комиссии по освоению водных ресурсов бассейна реки Инд с нейтральным председателем;
- специальный, но фиксированный взнос Индии; и,
- создание Фонда для освоения водных ресурсов бассейна реки Инд, который будет учрежден и будет управляться Банком.

Чтобы убедить Индию, Блэк гарантировал, что ее финансовый вклад в осуществление плана будет фиксированным, а также пообещал оказать финансовую помощь в строительстве плотины на реке Биас. В августе 1959 года президент Блэк убедил США, Канаду, Великобританию, Западную Германию, Австралию и Новую Зеландию гарантировать выплату почти 1 млрд. долл. США на цели освоения водных ресурсов. Эта сумма включала 541 млн. долл. США от группы доноров в качестве безвозмездных выплат, 150 млн. долл. США в качестве ссуд от Банка и США и единовременную выплату от Индии в размере 174 млн. долл. США. В соответствии с дополнительным соглашением Пакистану предусматривалось дополнительно выделить 315 млн. долл. США.

ДОГОВОР О ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ РЕКИ ИНД

Подготовка окончательного текста договора заняла всего лишь 15 месяцев после окончательной разработки Тезисов Соглашения. В октябре 1959 года, всего лишь за три недели, в Вашингтоне был окончательно подготовлен первый проект. После получения от правительств Индии и Пакистана в марте 1960 года замечаний был подготовлен второй проект. Когда все уже казалось согласованным, Пакистан стал настаивать на правах на западные реки в частях Кашмира и Джамму, которые де-факто находились под контролем Пакистана. Это переполнило чашу терпения, и президент Блэк занял жесткую позицию, заявив, что, если переговоры провалятся в самый последний момент, Банк предаст огласки причины этого. Пакистан отозвал свои последние изменения, и в апреле 1960 года был согласован второй проект договора.

После внесения еще нескольких незначительных изменений к июню 1960 года был окончательно подготовлен третий проект. Большие разногласия появились в отношении характера переходных договоренностей, и вице-президент Илиф незамедлительно встретился с премьер-министрами для посредничества в заключении соглашения. Окончательный проект был подготовлен к августу 1960 года. Договор был подписан 19 сентября 1960 года в Карачи премьер-министром Неру, президентом Аюб Ханом и президентом Блэком.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ПОЧЕМУ РОЛЬ БАНКА ОКАЗАЛАСЬ УСПЕШНОЙ

Под воздействием успеха послевоенных усилий по восстановлению экономики в Европе Банк не ушел от того, чтобы взять на себя ведущую роль. Он увидел уникальную возможность содействия развитию и не стал ждать, когда его пригласят спорящие стороны. Президент Блэк придал этому вопросу первостепенное значение и при необходимости участвовал в челночной дипломатии. Несмотря на все возможные препятствия, он продержался до конца весь период с 1951 по 1960 год. Подход Банка был прагматичным и гибким – он отказался от концепции комплексного использования и управления бассейном, когда стало ясно, что это неосуществимо с политической точки зрения. Когда стало очевидно, что существуют непреодолимые разногласия, Банк взял на себя инициативу и предложил свое решение. Оно предусматривало постоянные дипломатические усилия на высшем уровне с одновременным проведением качественной и независимой экспертизы. И что имело решающее значение, так это то, что Банк обладал полномочиями убеждать группу партнеров профинансировать выполнение договора и руководить этими усилиями, без чего не удалось бы согласовать договор. Аскит Бисвас (1992 год) так кратко обобщил уроки на день сегодняшний:

"Руководство стало в основном "не расположенным к риску". Ясно, что основные международные организации и занимающиеся оказанием двусторонней помощи учреждения могли бы сыграть важную роль в деле возможного разрешения конфликтов в отношении многих водотоков в развивающихся странах. Необходимо, чтобы они играли более прямую и каталитическую роль, нежели это наблюдалось в последние десятилетия. В противном случае может оказаться справедливым остроумное изречение Марка Твена, о том, что "от виски можно только выпить, а из-за воды можно и подраться".

БИБЛИОГРАФИЯ

Biswas, A., *Indus Water Treaty: The Negotiating Process*, 17 *Water Int'l* 201 (1992).

Gulahti, N.D., *Indus Waters Treaty* (1973).

Lilienthal, D.E., *Another 'Korea' in the Making?*, 128 *COLLIER'S* 56 (August 4, 1951).

Michel, A.A., *The Indus Rivers* (1967).

Mosley, L., *The Last Days of the British Raj 198-99* (1962).

Rao, K.L., *India's Water Wealth 203-05* (1975).

ГЛАВА 10

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Международные водотоки: расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов

Салман М.А. Салман и
Лоуренс Буассон Шазурн

В предыдущих главах со всей ясностью показано, что вода – дефицитный ресурс, подверженный характерным пространственным и сезонным колебаниям. Этот ресурс не имеет замены, и обойтись без него абсолютно невозможно. Во многих районах мира спрос на воду сегодня приближается к ее предложению, а в некоторых спрос уже превышает ее предложение. Такая ситуация в значительной мере является прямым результатом быстрого роста численности населения и, как следствие, негативного влияния этого роста как на количество, так и качество водоресурсов, а также на окружающую среду в целом.

Конкурирующий спрос на ограниченные водные ресурсы обусловлен наличием широкого круга пользователей, начиная от самых первых конкурентов: природы и человека. Природа, которая на протяжении тысячелетий была главным потребителем, постепенно уступает свое место человеку, причем во многих частях мира экосистема нисходит в конец списка пользователей. На местном уровне в большинстве обществ имеющиеся водные ресурсы являются объектом конкурирующего спроса со стороны бытовых, сельскохозяйственных, промышленных и муниципальных пользователей, а также не менее ожесточенной конкуренции между различными пользователями внутри каждого из этих секторов. На другом уровне конкурирующий спрос на воду возможен также между различными провинциями, штатами или округами внутри одной и той же страны. Однако самыми трудноразрешимыми видами конкурирующего спроса являются те, которые возникают между различными суверенными государствами. Они являются самыми трудноразрешаемыми, поскольку в ряде регионов эти виды спроса перерастают в напряженные отношения и споры между государствами, пользующимися одними и теми же международными водотоками. Эти споры не ограничиваются лишь вопросом количественного распределения воды, они распространяются и на вопросы качества воды и регулирования международных водотоков. Некоторые из этих споров не поддаются урегулированию уже много лет.

Вину на неудачи в рассмотрении и разрешении этих споров возлагают, в частности, на отсутствие всеобъемлющего свода международно-правовых норм, касающихся международных водотоков, а также на отсутствие политической воли к рассмотрению этих споров. Однако поскольку вода является междисциплинарным ресурсом, международно-правовые нормы сами по себе не могут обеспечить решение споров по международным водотокам. Не менее важным фактом является то, что урегулирование споров вокруг водоресурсов невозможно без наличия международно-правовых норм по международным водотокам. История показала, что заключение двусторонних и многосторонних соглашений всегда было важным средством снижения остроты конфликтов между различными прибрежными государствами. Договоренности, предусматривающие схемы совместного использования водоресурсов, показали свою эффективность в расширении сотрудничества и урегулировании конфликтов, особенно тогда, когда все прибрежные государства международного водотока являются участниками таких соглашений.

Результатом признания международным сообществом важности двусторонних, региональных и многосторонних правовых стратегий явилось заключение в последнее время ряда договоров, протоколов и конвенций по международным водотокам. К таким документам относятся: Хельсинкская конвенция 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер; Конвенция 1994 года о сотрудничестве в охране и устойчивом использовании

реки Дунай; Соглашение 1995 года о сотрудничестве в устойчивом развитии бассейна реки Меконг; Протокол 1995 года о системах совместных водотоков в районе Сообщества по вопросам развития стран юга Африки (САДК); договоры 1996 года по Махакали и Гангу; и принятие недавно, в 1997 году, Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Подписание этих документов ясно и недвусмысленно свидетельствует о признании международным сообществом важности международно-правовых норм для укрепления сотрудничества и урегулирования конфликтов и о необходимости соглашений о сотрудничестве для решения проблем количества и качества совместно используемых водных ресурсов.

Однако, из-за конкурирующего спроса на дефицитные водные ресурсы и конфликта интересов в различных частях мира, на протяжении длительного времени возникали трудности с достижением на глобальном уровне договоренности по международно-правовым нормам, которые могли бы обеспечить основу для управления международными водотоками. По причине этого конфликта интересов работа по кодификации права международных водотоков была нелегкой. Комиссии Организации Объединенных Наций по международному праву, которая начала работу над Конвенцией о праве несудоходных видов использования международных водотоков в начале 70-х годов, понадобилось почти три десятилетия, чтобы завершить свою работу. Конвенция была в конечном итоге принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в мае 1997 года.

Хотя Конвенция ООН является результатом компромиссов между различными интересами, тем не менее она обеспечивает разумную основу для регулирования несудоходных видов использования международных водотоков. Ее важность заключается главным образом в кодификации норм обычного международного права, в которой остро заинтересованы различные группы государств, а также в ее всеобъемлющем подходе к вопросам международных водотоков. Эти вопросы включают в себя принципы совместного использования водоресурсов, обязательство не причинять ущерб, экологические обязательства, организационные структуры и механизмы сотрудничества, в том числе уведомления и обмен информацией. Другой важной чертой Конвенции является расширенное толкование термина "водоток", который определяется как "система поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание". Включение грунтовых вод в определение "водотока" является еще одним значительным шагом в развитии права международных водотоков. Грунтовые воды были включены, несмотря на сопротивление некоторых государств и несмотря на технические трудности, характерные для грунтовых вод. Актуальность и важность Конвенции уже были подчеркнуты Международным Судом, когда он привел некоторые из ее положений в своем решении по делу "Габчиково-Надьмарош" в сентябре 1997 года лишь через четыре месяца после ее принятия.

Одновременно с этим Всемирный банк, являясь международным учреждением финансового сотрудничества, медленно и осторожно приступил к вопросу финансирования проектов по международным водотокам. Политика, установленная Банком в этом отношении, формировалась не изолированно, а в tandem с развитием международно-правовых норм в этой области. На эту политику оказало влияние развитие (на которое она, в свою очередь, также повлияла) международно-правовых норм в сфере международных водотоков, в частности в отношении уведомления о планируемых мерах или проектах, касающихся таких водотоков. Это был постепенный незаметный процесс "перекрестного опыления". Даже тогда, когда трансграничные грунтовые воды не были частью медленно развивающейся сферы права международных водотоков, Банк не избегал проблем грунтовых вод, а рассматривал их в каждом конкретном случае отдельно по мере возникновения.

На региональном уровне был предпринят ряд попыток по регулированию использования международных водотоков. Эти попытки, однако, были весьма различными по размаху и глубине. Принятый недавно Протокол о системах совместных водотоков в районе Сообщества по вопросам развития стран юга Африки (САДК) не только подтверждает необходимость справедливого использования общих водотоков, но и обеспечивает основу для совместного управления региональными водными ресурсами. Он предусматривает также создание национальных органов для

содействия региональному сотрудничеству в поддержку Протокола. В более общем плане стратегии управления международными водами в Африке сконцентрированы вокруг двух тем, которые базируются на укреплении сотрудничества и направлены на достижение этой цели. Этими стратегиями являются: наращивание потенциала на национальном уровне и содействие межприбрежному диалогу, с тем чтобы наладить эффективное управление и развитие совместных водотоков.

Необходимость сотрудничества в вопросах управления, использования и охраны международных водотоков побудила государства бассейна Аральского моря к переговорам о межгосударственных соглашениях по совместному использованию воды и созданию региональных органов. Однако еще не решена задача укрепления существующих правовых рамок и разработки новых стратегий по решению экологических проблем, связанных с трансграничными водами. Поставлена цель создания комплексной схемы управления, в частности для решения проблем количества и качества воды, например проблемы солености вод. Хельсинкская конвенция 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер обеспечивает основу для комплексного решения таких экологических проблем. Конвенция отражает также ряд принципов, провозглашенных в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию. Для поддержки мероприятий, которые необходимы для создания соответствующей правовой основы, а также ее обеспечения на практике, требуется финансовая помощь, например субсидии Глобального экологического фонда.

Наметившаяся в последнее время тенденция к расширению сотрудничества по международным водотокам проявляется и в урегулировании ряда двусторонних споров, некоторые из которых не удавалось решить на протяжении длительного периода времени. Раздел вод реки Ганг между Индией и Бангладеш был трудным делом, по которому в течение последних двух десятилетий не удавалось найти приемлемого решения. Прямые переговоры 1996 года привели к подписанию Договора о Ганге, который подготовил почву для урегулирования спора. Посредничество третьей стороны, которая обеими сторонами в споре рассматривается в качестве честного арбитра и которая может помочь в реализации результатов посредничества, был главной причиной успеха усилий Всемирного банка в споре о бассейне реки Инд между Индией и Пакистаном. Хотя Банк и сыграл определенную роль в укреплении сотрудничества по Аральскому морю и бассейну реки Меконг, этот опыт урегулирования конфликта по бассейну Инда, к сожалению, не получил распространения. Решение Венгрии и Словакии передать в Международный Суд спор Габчикова–Надьмарош относительно реки Дунай придало новый важный элемент механизмам урегулирования споров в отношении международных водотоков. Впервые в истории Международный Суд был призван решить спор о международном водотоке. Это решение, несомненно, является знаковым событием и может оказать влияние на образ мышления многих тяжущихся сторон относительно международных водотоков при рассмотрении ими средств урегулирования споров.

Конвенция ООН и различные региональные и двусторонние соглашения с их неодинаковой сферой охвата и глубиной подчеркивают важность международно-правовых норм в укреплении сотрудничества и урегулировании конфликтов в отношении международных водотоков. Эти документы свидетельствуют также о последней тенденции к выработке более всеобъемлющих стратегий управления и охраны международных водотоков – тенденции, которая, как мы надеемся, будет развиваться и расширяться в направлении решения проблем, связанных с дефицитом и качеством воды, на благо более чем двух миллиардов людей, которые либо зависят от международных водотоков во всем мире, либо пользуются этими водотоками.

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Конвенция о праве несудоходных видов использования
международных водотоков**

Стороны настоящей Конвенции,

сознавая важность международных водотоков и несудоходных видов их использования во многих регионах мира,

учитывая пункт 1а статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций, в котором предусматривается, что Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации,

считая, что успешная кодификация и прогрессивное развитие норм международного права, регулирующих несудоходные виды использования международных водотоков, будут способствовать поощрению и осуществлению целей и принципов, изложенных в статьях 1 и 2 Устава Организации Объединенных Наций,

принимая во внимание проблемы, затрагивающие многие международные водотоки вследствие, среди прочего, повышения уровня потребления и загрязнения,

выражая убежденность в том, что рамочная конвенция обеспечит использование, освоение, сохранение, управление и защиту международных водотоков и содействие их оптимальному и устойчивому использованию для нынешнего и будущих поколений,

подтверждая важность международного сотрудничества и добрососедских отношений в этой области,

учитывая особое положение и потребности развивающихся стран,

ссылаясь на принципы и рекомендации, принятые на состоявшейся в 1992 году Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию и содержащиеся в Рио-де-Жанейрской декларации и Повестке дня на XXI век,

ссылаясь также на существующие двусторонние и многосторонние соглашения, касающиеся несудоходных видов использования международных водотоков,

учитывая ценный вклад международных организаций, как правительственных, так и неправительственных, в кодификацию и прогрессивное развитие международного права в этой области,

высоко оценивая работу, проделанную Комиссией международного права по теме несудоходных видов использования международных водотоков,

принимая во внимание резолюцию 49/52 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 9 декабря 1994 года,

договорились о следующем:

ЧАСТЬ I. ВВЕДЕНИЕ

Статья 1

Сфера применения настоящей Конвенции

1. Настоящая Конвенция применяется к использованию международных водотоков и их вод в иных, чем судоходство, целях и к мерам защиты, сохранения и управления при таком использовании этих водотоков и их вод.
2. Использование международных водотоков для судоходства не входит в сферу применения настоящей Конвенции, за исключением тех случаев, когда другие виды использования затрагивают судоходство или затрагиваются судоходством.

Статья 2

Употребление терминов

Для целей настоящей Конвенции:

- a) "водоток" означает систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание;
- b) "международный водоток" означает водоток, части которого находятся в различных государствах;
- c) "государство водотока" означает государство – участника настоящей Конвенции, на территории которого находится часть международного водотока, или Сторону, являющуюся региональной организацией экономической интеграции, на территории одного или более государств-членов которой находится часть международного водотока;
- d) "региональная организация экономической интеграции" означает организацию, образуемую суверенными государствами конкретного региона, которой ее государства-члены передали компетенцию в отношении вопросов, регулируемых настоящей Конвенцией, и которая была должным образом уполномочена в соответствии с ее внутренними процедурами подписать, ратифицировать, принять, утвердить Конвенцию или присоединиться к ней.

Статья 3

Соглашения о водотоке

1. В отсутствие соглашения об ином ничто в настоящей Конвенции не затрагивает права и обязательства государства водотока, вытекающие из действующих соглашений, участником которых оно является на дату присоединения к настоящей Конвенции.
2. Независимо от положений пункта 1, участники соглашений, упомянутые в пункте 1, могут, при необходимости, рассматривать возможность согласования таких соглашений с основными принципами настоящей Конвенции.
3. Государства водотока могут заключить одно или несколько соглашений, именуемых ниже соглашениями о водотоке, о применении и приспособлении положений настоящей Конвенции и характеристикам и видам использования данного международного водотока или его части.
4. Если соглашение о водотоке заключается между двумя или несколькими государствами водотока, в нем должны указываться воды, к которым оно применяется. Такое соглашение может заключаться в отношении всего международного водотока либо какой-либо его части или конкретного проекта, программы или вида использования, за исключением случаев, когда это

соглашение неблагоприятно затрагивает в значительной степени использование вод этого водотока одним или несколькими государствами водотока без их прямого согласия.

5. Если государство водотока считает, что требуется приспособление и применение положений настоящей Конвенции вследствие характеристик и видов использования данного международного водотока, государства водотока организуют консультации, имея в виду проведение переговоров в духе доброй воли с целью заключения соглашения или соглашений о водотоке.

6. Когда применительно к конкретному международному водотоку некоторые, но не все, государства водотока, являются участниками какого-либо соглашения, ничто в таком соглашении не затрагивает права и обязательства по настоящей Конвенции государств водотока, которые не являются участниками такого соглашения.

Статья 4

Стороны соглашений о водотоке

1. Всякое государство водотока имеет право 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.

2. Государство водотока, чье использование международного водотока может быть в значительной степени затронуто осуществлением предполагаемого соглашения о водотоке, которое применяется лишь к части водотока или конкретному проекту, программе или виду использования, имеет право участвовать в консультациях в отношении такого соглашения и, при необходимости, в проводимых в духе доброй воли переговорах о заключении такого соглашения с целью стать его стороной в той мере, в какой использование этим государством затрагивается таким образом.

ЧАСТЬ II. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Статья 5

Справедливое и разумное использование и участие

1. Государства водотока используют в пределах своей соответствующей территории международный водоток справедливым и разумным образом. В частности, международный водоток используется и осваивается государствами водотока с целью достижения его оптимального и устойчивого использования и получения связанных с этим выгод, с учетом интересов соответствующих государств водотока, при надлежащей защите водотока.

2. Государства водотока участвуют в использовании, освоении и защите международного водотока справедливым и разумным образом. Такое участие включает как право использовать водоток, так и обязанность сотрудничать в его защите и освоении, как это предусмотрено в настоящей Конвенции.

Статья 6

Факторы, относящиеся к справедливому и разумному использованию

1. Использование международного водотока справедливым и разумным образом по смыслу статьи 5 требует учета всех соответствующих факторов и обстоятельств, включая:

а) географические, гидрографические, гидрологические, климатические, экологические и другие факторы природного характера;

б) социально-экономические потребности соответствующих государств водотока;

- с) зависимость населения от водотока в каждом государстве водотока;
- д) воздействие одного или нескольких видов использования водотока в одном государстве водотока на другие государства водотока;
- е) существующие и потенциальные виды использования водотока;
- ф) сохранение, защиту, освоение и экономичность использования водных ресурсов водотока и затраты на принятие мер в этих целях;
- г) наличие альтернатив данному запланированному или существующему виду использования, имеющих сопоставимую ценность.

2. При применении статьи 5 или пункта 1 настоящей статьи соответствующие государства водотока, в случае возникновения необходимости, вступают в консультации в духе сотрудничества.

3. Значение, которое должно быть придано каждому фактору, подлежит определению в зависимости от его важности по сравнению с другими соответствующими факторами. При определении того, что является разумным и справедливым использованием, все соответствующие факторы должны рассматриваться совместно и заключение должно выноситься на основе всех факторов.

Статья 7

Обязательство не наносить значительный ущерб

1. Государства водотока при использовании международного водотока на своей территории принимают все надлежащие меры для предотвращения нанесения значительного ущерба другим государствам водотока.

2. В том случае, когда другому государству водотока все же наносится значительный ущерб, государство, которое своим использованием наносит такой ущерб, в отсутствие соглашения о таком использовании, принимает все надлежащие меры, с должным учетом положений статей 5 и 6, в консультации с потерпевшим государством, для ликвидации или уменьшения такого ущерба и, при необходимости, для обсуждения вопроса о компенсации.

Статья 8

Общее обязательство сотрудничать

1. Государства водотока сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности, взаимной выгоды и добросовестности в целях достижения оптимального использования и надлежащей защиты международного водотока.

2. При определении способов такого сотрудничества государства водотока могут рассмотреть вопрос о том, чтобы создавать – в зависимости от того, что они считают необходимым, – совместные механизмы или комиссии для облегчения сотрудничества в отношении соответствующих мер и процедур, принимая при этом во внимание опыт сотрудничества, накопленный в рамках имеющихся в различных регионах совместных механизмов и комиссий.

Статья 9

Регулярный обмен данными и информацией

1. В соответствии со статьей 8 государства водотока на регулярной основе обмениваются легкодоступными данными и информацией о состоянии водотока, в частности данными и информацией гидрологического, метеорологического, гидрогеологического и экологического характера, и данными и информацией, касающимися качества воды, а также соответствующими прогнозами.

2. Если у государства водотока запрашиваются другим государством водотока данные или информация, которые не являются легкодоступными, то оно прилагает все усилия для выполнения такой просьбы, однако может обуславливать ее выполнение оплатой запрашивающим государством разумных издержек, связанных со сбором и, при необходимости, обработкой таких данных или информации.

3. Государства водотока прилагают все усилия для сбора и, при необходимости, обработки данных и информации таким образом, чтобы это облегчало их использование другими государствами водотока, которым они предоставляются.

Статья 10

Взаимосвязь между различными видами использования

1. В отсутствие иного соглашения или обычая никакой вид использования международного водотока не пользуется неотъемлемым приоритетом перед другими видами использования.

2. В случае возникновения противоречия между видами использования международного водотока оно должно разрешаться с учетом статей 5–7 с уделением особого внимания требованиям удовлетворения насущных человеческих нужд.

ЧАСТЬ III. ПЛАНИРУЕМЫЕ МЕРЫ

Статья 11

Информация, касающаяся планируемых мер

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

Статья 12

Уведомление, касающееся планируемых мер, чреватых возможными неблагоприятными последствиями

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

Статья 13

Срок представления ответа на уведомление

Если не достигнуто договоренности об ином:

а) государство водотока, направляющее уведомление согласно статье 12, предоставляет уведомляемым государствам срок в шесть месяцев для изучения и оценки возможных последствий планируемых мер и сообщения ему о своих выводах;

б) по просьбе уведомляемого государства, для которого оценка планируемых мер представляет особые трудности, этот срок продлевается на шесть месяцев.

Статья 14

Обязательства уведомляющего государства в течение срока представления ответа

В течение срока, указанного в статье 13, уведомляющее государство:

- а) сотрудничает с уведомляемыми государствами, предоставляя им, по их просьбе, любые дополнительные данные и информацию, которые имеются в наличии и необходимы для правильной оценки; и
- б) не осуществляет планируемые меры и не санкционирует их осуществление без согласия уведомляемых государств.

Статья 15

Ответ на уведомление

В течение срока, установленного согласно статье 13, уведомляемые государства как можно скорее сообщают о своих выводах уведомляющему государству. Если уведомляемое государство сочтет, что осуществление планируемых мер будет несовместимым с положениями статей 5 или 7, оно прилагает к своему выводу документированное объяснение, в котором излагаются основания для данного вывода.

Статья 16

Отсутствие ответа на уведомление

1. Если в течение срока, установленного согласно статье 13, уведомляющее государство не получает сообщения согласно статье 15, оно может с соблюдением своих обязательств по статьям 5 и 7 приступить к осуществлению планируемых мер в соответствии с этим уведомлением и любыми другими данными и информацией, предоставленными уведомляемым государствам.

2. В счет любого требования о компенсации, поступающего от уведомляемого государства, которое не представило ответа в течение срока, установленного согласно статье 13, могут быть зачтены расходы, понесенные уведомляющим государством в связи с действиями, предпринятыми после истечения срока представления ответа, которые не были бы предприняты, если бы уведомляемое государство в течение этого срока не возразило.

Статья 17

Консультации и переговоры, касающиеся планируемых мер

1. Если согласно статье 15 поступает сообщение о том, что осуществление планируемых мер будет несовместимым с положениями статей 5 или 7, уведомляющее государство и государство, направившее сообщение, вступают в консультации и, при необходимости, в переговоры с целью достичь справедливого урегулирования ситуации.

2. Консультации и переговоры проводятся на основе того, что каждое государство должно добросовестно и в разумной степени учитывать права и законные интересы другого государства.

3. В ходе консультаций и переговоров уведомляющее государство воздерживается от осуществления или санкционирования осуществления планируемых мер, если уведомляемое государство приносит об этом при направлении им сообщения, в течение срока в шесть месяцев, если не достигнута иная договоренность.

Статья 18

Процедуры в случае отсутствия уведомления

1. Если какое-либо государство водотока имеет разумные основания полагать, что другое государство водотока планирует такие меры, которые могут иметь для него значительные неблагоприятные последствия, то первое государство может потребовать от второго государства применения положений статьи 12. Такое требование сопровождается документированным объяснением, в котором излагаются его основания.
2. В случае, если государство, планирующее эти меры, тем не менее, считает, что оно не обязано направлять уведомление согласно статье 12, оно сообщает об этом другому государству, представляя ему документированное объяснение, в котором излагаются основания для такого вывода. Если этот вывод не удовлетворяет другое государство, эти два государства незамедлительно вступают, по просьбе данного другого государства, в консультации и переговоры в порядке, указанном в пунктах 1 и 2 статьи 17.
3. В ходе этих консультаций и переговоров планирующее эти меры государство, если другое государство просит об этом при направлении им просьбы о вступлении в консультации и переговоры, воздерживается от осуществления или санкционирования осуществления этих мер в течение шести месяцев, если не достигнута иная договоренность.

Статья 19

Неотложное осуществление планируемых мер

1. В случае если осуществление планируемых мер носит крайне неотложный характер по соображениям охраны здоровья населения, общественной безопасности или с учетом других в равной степени важных интересов, планирующее эти меры государство может, при условии соблюдения статей 5 и 7, незамедлительно приступить к осуществлению этих мер, несмотря на положения статьи 14 и пункта 3 статьи 17.
2. В таком случае другим государствам водотока, указанным в статье 12, безотлагательно направляется официальное заявление о неотложном характере этих мер вместе с соответствующими данными и информацией.
3. Планирующее эти меры государство, по просьбе любого из государств, указанных в пункте 2, оперативно вступает с ним в консультации и переговоры в порядке, указанном в пунктах 1 и 2 статьи 17.

ЧАСТЬ IV. ЗАЩИТА, СОХРАНЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ

Статья 20

Защита и сохранение экосистем

Государства водотока индивидуально и, при необходимости, совместно обеспечивают защиту и сохранение экосистемы международных водотоков.

Статья 21

Предотвращение, сокращение и сохранение под контролем загрязнения

1. Для целей настоящей статьи "загрязнение международного водотока" означает любое пагубное изменение состава или качества вод международного водотока, которое прямо или косвенно является результатом деятельности человека.

2. Государства водотока индивидуально и, при необходимости, совместно предотвращают, сокращают и сохраняют под контролем загрязнение международного водотока, которое может нанести значительный ущерб другим государствам водотока или их окружающей среде, включая ущерб здоровью или безопасности населения, использованию вод в каких-либо полезных целях или живым ресурсам водотока. Государства водотока предпринимают шаги по согласованию своей политики в этой связи.

3. Государства водотока, по просьбе любого из них, проводят консультации в целях согласования взаимоприемлемых мер и методов предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения международного водотока, таких, как:

- a) установление совместных целевых показателей и критериев качества воды;
- b) выработка средств и способов борьбы с загрязнением из точечных и неточечных источников;
- c) составление перечней веществ, привнесение которых в воды международного водотока подлежит запрещению, ограничению, расследованию или наблюдению.

Статья 22

Привнесение чуждых или новых видов организмов

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

Статья 23

Защита и сохранение морской среды

Государства водотока индивидуально и, при необходимости, в сотрудничестве с другими государствами принимают в отношении международного водотока все меры, которые необходимы для защиты и сохранения морской среды, включая эстуарии, с учетом общепризнанных международных норм и стандартов.

Статья 24

Управление

1. Государства водотока по просьбе любого из них вступают в консультации относительно управления международным водотоком, которое может включать в себя учреждение совместного механизма управления.

2. Для целей настоящей статьи "управление" подразумевает, в частности:

а) планирование устойчивого освоения международного водотока и обеспечение осуществления любых принятых планов; и

б) иное содействие рациональному и оптимальному использованию и защите водотока и контролю за ним.

Статья 25

Регулирование

1. В надлежащих случаях государства водотока сотрудничают в том, чтобы реагировать на потребности или возможности регулирования стока вод международного водотока.

2. Если не достигнуто договоренности об ином, государства водотока участвуют на справедливой основе в строительстве и содержании таких объектов для регулирования, какие они могут договориться возвести, или возмещении расходов на них.

3. Для целей настоящей статьи "регулирование" означает использование гидротехнических объектов или осуществление любых других долговременных мероприятий по изменению, варьированию стока вод международного водотока или иному управлению стоком вод международного водотока.

Статья 26

Сооружения

1. Государства водотока в пределах своей соответствующей территории делают все от них зависящее для сохранения и защиты сооружений, установок и других объектов, относящихся к международному водотоку.

2. Государства водотока, по просьбе любого из них, имеющего разумные основания полагать, что оно может испытать значительные неблагоприятные последствия, вступают в консультации в отношении:

а) безопасной эксплуатации и безопасного содержания сооружений, установок или других объектов, относящихся к международному водотоку; и

б) защиты сооружений, установок или других объектов от умышленных или небрежных действий либо сил природы.

ЧАСТЬ V. ВРЕДНОСНЫЕ ЯВЛЕНИЯ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ

Статья 27

Предотвращение и смягчение вредоносных явлений

Государства водотока индивидуально и, при необходимости, совместно принимают все соответствующие меры для того, чтобы предотвращать или смягчать связанные с международным водотоком явления, которые могут нанести вред другим государствам водотока, будь то в результате действий сил природы или деятельности человека, таких, как наводнение или ледовая обстановка, передающиеся через воду заболевания, заиление, эрозия, вторжение соленой воды, засуха или опустынивание.

Статья 28

Чрезвычайные ситуации

1. Для целей настоящей статьи "чрезвычайная ситуация" означает ситуацию, которая наносит серьезный ущерб или создает непосредственную угрозу нанесения серьезного ущерба государствам водотока или другим государствам и которая является неожиданным результатом действия сил природы, таких, как наводнения, вскрытие льда, оползни или землетрясения, либо деятельности человека, например промышленных аварий.

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

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

4. Когда это необходимо, государства водотока совместно разрабатывают планы чрезвычайных мер на случай чрезвычайных ситуаций, действуя при этом в сотрудничестве, при необходимости, с другими потенциально затрагиваемыми государствами и компетентными международными организациями.

ЧАСТЬ VI. ПРОЧИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 29

Международные водотоки и сооружения в период вооруженного конфликта

Международные водотоки и относящиеся к ним сооружения, установки и другие объекты пользуются защитой, предоставляемой согласно принципам и нормам международного права, применимым в международных и немеждународных вооруженных конфликтах, и не используются в нарушение этих принципов и норм.

Статья 30

Косвенные процедуры

В тех случаях, когда имеются серьезные препятствия для прямых контактов между государствами водотока, соответствующие государства осуществляют свои обязательства по сотрудничеству, предусмотренные в настоящей Конвенции, включая обмен данными и информацией, представление уведомлений, сообщений, консультации и переговоры, посредством любой принятой ими косвенной процедуры.

Статья 31

Данные и информация, имеющие жизненно важное значение для национальной обороны или безопасности

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

Статья 32

Недискриминация

Если заинтересованные государства водотока не достигли иной договоренности относительно защиты интересов физических или юридических лиц, которые понесли значительный трансграничный ущерб в результате деятельности, связанной с международным водотоком, или подвергаются серьезной угрозе такого ущерба, государство водотока не допускает дискриминации по признаку гражданства или места жительства или места, где данный ущерб был причинен, при предоставлении таким лицам в соответствии со своей правовой системой доступа к судебным или другим процедурам либо права требовать компенсации или иного возмещения за значительный ущерб, причиненный такой деятельностью, осуществляемой на его территории.

Статья 33

Урегулирование споров

1. В случае возникновения спора между двумя или более сторонами в связи с толкованием или применением настоящей Конвенции соответствующие стороны, в отсутствие применимого соглашения между ними, стремятся урегулировать спор мирными средствами согласно изложенным ниже положениям.
2. Если соответствующие стороны не могут достичь соглашения путем переговоров, начатых по инициативе одной из них, они могут на совместной основе обратиться к третьей стороне с просьбой о предоставлении добрых услуг или обеспечении посредничества или примирения, или же, в зависимости от обстоятельств, воспользоваться любыми совместными учреждениями водотока, которые могли быть созданы ими, или согласиться передать спор на рассмотрение арбитражного органа или Международного Суда.
3. С учетом положений пункта 10 в том случае, если по истечении шести месяцев начиная с даты просьбы о переговорах, упоминаемых в пункте 2, соответствующие стороны оказались не в состоянии обеспечить урегулирование спора между ними путем переговоров или применения любых других средств, о которых говорится в пункте 2, по просьбе любой из сторон в споре, если стороны не договорились об ином, спор становится предметом беспристрастного установления фактов в соответствии с пунктами 4 и 9.
4. Создается комиссия по установлению фактов, в состав которой входят по одному члену, назначаемому каждой соответствующей стороной, а также член, не являющийся гражданином любой из соответствующих сторон и выбираемый назначенными членами, который выполняет функции председателя.
5. Если члены, назначенные сторонами, не могут прийти к согласию в отношении кандидатуры председателя в течение трех месяцев, начиная с даты просьбы о создании комиссии, любая соответствующая сторона может просить Генерального секретаря Организации Объединенных Наций назначить председателя, который не должен являться гражданином какой-либо из сторон в споре или какого-либо прибрежного государства соответствующего водотока. Если одна из сторон не назначает члена в течение трех месяцев после первоначальной просьбы согласно пункту 3, любая другая соответствующая сторона может просить Генерального секретаря Организации

Объединенных Наций назначить лицо, не являющееся гражданином какой-либо из сторон в споре или какого-либо прибрежного государства соответствующего водотока. Назначенное таким образом лицо представляет собой комиссию в составе одного члена.

6. Комиссия определяет свою собственную процедуру.

7. Соответствующие стороны обязаны предоставлять комиссии такую информацию, какая может ей потребоваться, и, по ее просьбе, разрешать комиссии иметь доступ на их соответствующую территорию и осуществлять инспекцию любых объектов, установок, оборудования, сооружений или естественных образований, имеющих отношение к цели ее расследования.

8. Комиссия принимает свой доклад большинством голосов, если она не состоит из одного члена, и представляет этот доклад соответствующим сторонам с изложением своих выводов и их обоснований, а также таких рекомендаций, которые она считает уместными в целях справедливого урегулирования спора; соответствующие стороны рассматривают такие рекомендации в духе добросовестности.

9. Расходы комиссии распределяются поровну между соответствующими сторонами.

10. При ратификации, принятии или утверждении настоящей Конвенции или присоединении к ней, а также на любом последующем этапе сторона, которая не является организацией региональной экономической интеграции, может в письменной форме представить депозитарию заявление о том, что в связи с любым спором, не урегулированным в соответствии с положениями пункта 2, она признает в качестве обязательной меры *ipso facto* и без необходимости специального соглашения применительно к любой стороне, принимающей аналогичное обязательство:

а) передачу спора в Международный Суд; и/или

б) арбитражное разбирательство спора арбитражным органом, созданным и функционирующим в соответствии с процедурой, изложенной в приложении к настоящей Конвенции, если стороны в споре не договорились об ином.

Сторона, которая является организацией региональной экономической интеграции, может сделать заявление с аналогичными последствиями применительно к арбитражу в соответствии с подпунктом б).

ЧАСТЬ VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 34

Подписание

Настоящая Конвенция открыта для подписания всеми государствами и региональными организациями экономической интеграции с 21 мая 1997 года по 20 мая 2000 года в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке.

Статья 35

Ратификация, принятие, утверждение или присоединение

1. Настоящая Конвенция подлежит ратификации, принятию, утверждению или присоединению государствами и региональными организациями экономической интеграции. Ратификационные грамоты и документы о принятии утверждении или присоединении сдаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

2. Любая региональная организация экономической интеграции, которая становится Стороной настоящей Конвенции в случае, когда ни одно из ее государств-членов не является Стороной, принимает на себя все обязательства по Конвенции. В случае таких организаций, одно или более государств-членов которых являются Стороной настоящей Конвенции, эта организация и ее государства-члены решают вопрос о своих соответствующих обязанностях, касающихся выполнения их обязательств по Конвенции. В таких случаях эта организация и государства-члены не правомочны одновременно осуществлять права по настоящей Конвенции.

3. В своих ратификационных грамотах, документах о принятии, утверждении или присоединении региональные организации экономической интеграции заявляют о сфере своей компетенции в отношении вопросов, регулируемых настоящей Конвенцией. Эти организации также информируют Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о любых существенных изменениях в сфере их компетенции.

Статья 36

Вступление в силу

1. Настоящая Конвенция вступает в силу на девяностый день после сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций тридцать пятой ратификационной грамоты, документа о принятии, утверждении или присоединении.

2. Для каждого государства или региональной организации экономической интеграции, которые ратифицируют, принимают или утверждают Конвенцию или присоединяются к ней после сдачи на хранение тридцать пятой ратификационной грамоты, документа о принятии, утверждении или присоединении, Конвенция вступает в силу на девяностый день после сдачи на хранение этим государством или региональной организацией экономической интеграции своей ратификационной грамоты, документа о принятии, утверждении или присоединении.

3. Для целей пунктов 1 и 2 любой документ, сданный на хранение региональной организацией экономической интеграции, не засчитывается в число документов, сданных на хранение государством.

Статья 37

Аутентичные тексты

Подлинник настоящей Конвенции, тексты которой на английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском языках являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшиеся полномочные представители, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

СОВЕРШЕНО в Нью-Йорке двадцать первого мая тысяча девятьсот девяносто седьмого года.

ПРИЛОЖЕНИЕ

АРБИТРАЖ

Статья 1

Если стороны спора не договорились об ином, арбитражное разбирательство в соответствии со статьей 33 Конвенции осуществляется согласно статьям 2–14 настоящего приложения.

Статья 2

Сторона-истец уведомляет сторону-ответчика о том, что она передает спор на арбитражное разбирательство в соответствии со статьей 33 Конвенции. Уведомление содержит изложение предмета арбитражного разбирательства и включает, в частности, статьи Конвенции, относительно толкования или применения которых возник спор. Если стороны не договорились о предмете спора, то предмет определяется арбитражным судом.

Статья 3

1. При споре между сторонами арбитражный суд состоит из трех членов. Каждая из сторон спора назначает одного арбитра, и два назначенных таким образом арбитра по взаимному согласию назначают третьего арбитра, выполняющего функции председателя суда. Последний не может быть гражданином одной из сторон спора или любого прибрежного государства соответствующего водотока, не может иметь своим обычным местом жительства территорию одной из этих сторон или такого прибрежного государства водотока или в каком-либо ином качестве иметь отношение к этому делу.

2. При споре между более чем двумя сторонами те стороны, которые имеют общий интерес в споре, по взаимному согласию вместе назначают одного члена суда.

3. Любая вакансия заполняется согласно процедуре, предусмотренной для первоначального назначения.

Статья 4

1. Если по истечении двух месяцев после назначения второго арбитра не назначен председатель арбитражного суда, то, по просьбе сторон, Председатель Международного Суда назначает его в течение следующих двух месяцев.

2. Если одна из сторон спора не назначает арбитра в течение двух месяцев после получения просьбы, другая сторона вправе информировать об этом Председателя Международного Суда, который производит назначение в течение следующих двух месяцев.

Статья 5

Арбитражный суд выносит свои решения в соответствии с положениями настоящей Конвенции и нормами международного права.

Статья 6

Если стороны спора не договорились об ином, арбитражный суд определяет свои собственные правила процедуры.

Статья 7

Арбитражный суд может, по просьбе одной из сторон, рекомендовать необходимые временные меры защиты.

Статья 8

1. Стороны спора содействуют работе арбитражного суда и, в частности, используют все имеющиеся в их распоряжении возможности:

- a) представляют ему все относящиеся к делу документы, информацию и материалы; и
- b) в случае необходимости дают ему возможность вызвать свидетелей или экспертов и ознакомиться с их показаниями.

2. Стороны и арбитры обязаны обеспечивать конфиденциальность любой информации, которую они получают в конфиденциальном порядке в ходе разбирательства арбитражного суда.

Статья 9

Если арбитражный суд не примет иного решения, исходя из конкретных обстоятельств дела, судебные издержки распределяются между сторонами спора поровну. Суд регистрирует все свои издержки и представляет сторонам окончательный отчет об этих издержках.

Статья 10

Любая Договаривающаяся Сторона, имеющая в предмете спора интерес правового характера, который может быть затронут решением по делу, имеет право с согласия суда участвовать в слушании дела.

Статья 11

Суд может заслушивать встречные иски, вытекающие непосредственно из предмета спора, и принимать по ним решения.

Статья 12

Решения арбитражного суда по процедурным вопросам и вопросам существа принимаются большинством голосов его членов.

Статья 13

Если одна из сторон спора не является в арбитражный суд или не может выступить с защитой по своему делу, другая сторона может просить суд продолжить слушание и вынести свое окончательное решение. Отсутствие одной стороны или невозможность ее выступить с защитой по своему делу не является препятствием для разбирательства. До вынесения своего окончательного решения арбитражный суд должен убедиться в том, что иск является фактически и юридически обоснованным.

Статья 14

1. Суд выносит окончательное решение в течение пяти месяцев после даты своего окончательного учреждения, если только он не сочтет необходимым продлить этот срок еще на один период, не превышающий пяти месяцев.

2. Окончательное решение арбитражного суда ограничивается предметом спора и сопровождается объяснением мотивов, на которых оно основывается. Оно содержит имена членов, которые участвовали в его принятии, и дату принятия окончательного решения. Любой член суда может приложить особое мнение или мнение, расходящееся с окончательным решением.
3. Постановление является обязательным для сторон спора. Оно не подлежит обжалованию, если только стороны спора не договорились заранее о процедуре обжалования.
4. Любые разногласия, которые могут возникнуть между сторонами спора относительно толкования или порядка выполнения окончательного решения суда, могут быть переданы любой из сторон на рассмотрение арбитражного суда, который вынес это решение.

**ОПЕРАТИВНАЯ ПОЛИТИКА****ПРОЕКТЫ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ВОДОТОКАМ****Применимость политики**

1. Оперативная политика Банка¹ охватывает следующие виды международных водотоков:
 - а) любые реки, каналы, озера или аналогичные массы воды, которые образуют границы между двумя или более государствами, независимо от того, являются ли они членами Банка, или любые реки или массы поверхностных вод, которые протекают через такие государства;
 - б) любые притоки или другие массы поверхностных вод, которые являются компонентами любых водотоков, описанных в пункте а), выше; и
 - в) любые бухты, заливы, проливы или каналы, которые являются границами двух или более государств или, если они находятся внутри одного государства, признаны в качестве необходимого канала сообщения между открытым морем и другими государствами, а также любые реки, вливающиеся в такие воды.
2. Политика применяется к проектам в следующих областях:
 - а) гидроэнергетика, ирригация, борьба с паводками, судоходство, осушение, водоснабжение и канализация, промышленные и аналогичные проекты, которые предполагают использование или потенциальное загрязнение международных водотоков, указанных в пункте 1, выше; и
 - б) подробное проектирование и инженерно-технические исследования по проектам, указанным в пункте 2 а), выше, включая те, которые должны осуществляться Банком в качестве учреждения-исполнителя или в любом другом качестве.

Соглашения/договоренности

3. Проекты по международным водотокам могут затрагивать отношения между Банком и его заемщиками² и между государствами (независимо от того, являются ли они членами Банка). Банк признает, что сотрудничество и добрая воля прибрежных государств являются существенным фактором для эффективного использования и охраны водотока. Поэтому он придает большое значение достижению прибрежными государствами соответствующих соглашений или договоренностей в этих целях относительно всего водотока или какой-либо его части. Банк готов оказывать помощь прибрежным государствам в достижении этих целей. В случаях, когда между государством, предлагающим проект (государство-бенефициарий) и другими прибрежными государствами остаются неурегулированные разногласия, то, прежде чем финансировать проект,

¹ "Банк" включает Международную ассоциацию развития (МАР), а "займы" включают кредиты.

Примечание: ОП, ВП и ГП 7.50 вместе заменяют ОД 7.50, *Проекты по международным водотокам*, и ОД 7.50.01, *Карты для проектов по международным водотокам*. Они опираются также на *Поправки к оперативным инструкциям* Оперативного меморандума от 11/26/91, и *Поправки к оперативным инструкциям* от 1/7/93. С вопросами можно обращаться к Международному юрисконсульту (ЛЕГОП).

² Термин "заемщик" относится к стране-члену, на территории которой осуществляется проект, независимо от того, является эта страна заемщиком или гарантом.

Банк обычно настоятельно просит государство-бенефициария предложить другим прибрежным государствам провести добросовестные переговоры, с тем чтобы достичь соответствующих соглашений или договоренностей.

Уведомление

4. Банк обеспечивает рассмотрение международных аспектов проекта по какому-либо международному водотоку в самые сжатые сроки. Если предлагается проект подобного рода, то Банк требует от государства-бенефициария, если оно этого еще не сделало, официально уведомить другие прибрежные государства о предлагаемом проекте и его технических параметрах (см. БП 7.50, пункт 3). Если будущий заемщик дает Банку понять, что он не хочет направлять уведомление, то Банк обычно делает это сам. Если заемщик возражает также против того, чтобы Банк сделал это, то Банк прекращает процесс оформления проекта. Об этом и любых предпринятых дополнительных шагах информируются соответствующие исполнительные директора.

5. Банк удостоверяется, действительно ли прибрежные государства подписали соглашения, достигли договоренностей или создали какие-либо организационные механизмы по соответствующему водотоку. В последнем случае Банк выясняет сферу деятельности и функции учреждения и степень его участия в предлагаемом проекте, имея в виду возможную необходимость уведомления этого учреждения.

6. Если после уведомления другие прибрежные государства возражают против предлагаемого проекта, то в соответствии с пунктами 8–12 БП 7.50 Банк в соответствующих случаях может назначить одного или нескольких независимых экспертов для рассмотрения возникших проблем. Если Банк принимает решение о продолжении проекта, несмотря на возражения других прибрежных государств, то он информирует их о своем решении.

Исключения из требования об уведомлении

7. Разрешаются следующие исключения из требования Банка относительно уведомления других прибрежных государств о предлагаемом проекте:

а) если речь идет о текущих планах, проектах, предполагающих добавления или поправки, которые требуют восстановительных, строительных работ или других изменений, которые, по мнению Банка:

- i) не будут негативно изменять качество или количество вод, текущих к другим прибрежным государствам; и
- ii) не будут негативно затронуты в результате возможного использования вод другими прибрежными государствами.

Это исключение применяется лишь в отношении небольших добавлений и изменений в текущих планах; оно не распространяется на работы и мероприятия, которые выходили бы за рамки первоначального плана, изменяли его характер, или же меняли или расширяли сферу его действия и масштаб таким образом, что возникал бы новый или совершенно иной план. В случае сомнений в степени соответствия проекта критериям этого исключения, информируются исполнительные директора, представляющие заинтересованные прибрежные государства с правом, на ответ в течение не менее двух месяцев. Даже если проекты удовлетворяют критериям этого исключения, Банк, тем не менее, пытается обеспечить соблюдение требований любого соглашения или договоренности между прибрежными государствами.

б) Если речь идет об обследовании водных ресурсов и технико-экономических обоснованиях по международным водотокам или обследованиях, затрагивающих такие водотоки. Однако государство, предлагающее такие мероприятия, включает в круг их задач рассмотрение любых потенциальных прибрежных проблем.

с) Если речь идет о любых проектах, которые связаны с притоком какого-либо международного водотока, когда приток протекает исключительно в одном государстве и оно является прибрежным государством, находящимся в самой нижней части русла, кроме случаев, когда есть опасения, что эти проекты могут причинить ощутимый ущерб другим государствам.

Предоставление займов исполнительным директорам

8. В случае любого проекта по какому-либо международному водотоку международные аспекты проекта рассматриваются в Оценочном заключении персонала (САР), а также в Меморандуме и Рекомендации Президента (МОП), в которых говорится, что персонал Банка рассмотрел эти аспекты и удовлетворен тем, что

а) затрагиваемые вопросы охватываются соответствующим соглашением или договоренностью между государством-бенефициарием и другими прибрежными государствами; или

б) другими прибрежными государствами был дан положительный ответ государству-бенефициарию или Банку в форме согласия, отсутствия возражений, поддержки проекта или подтверждения того, что проект не причинит ущерба их интересам; или

с) во всех других случаях, когда, по оценке персонала Банка, проект не нанесет ощутимого ущерба другим прибрежным государствам и ему не будет причинен серьезный ущерб в результате возможного использования воды другими прибрежными государствами. В приложении к МОП содержатся также основные аргументы любых возражений и, когда это целесообразно, доклад и выводы независимых экспертов.

Карты

9. Документация по любому проекту, связанному с каким-либо международным водотоком, включает карту, где четко указывается водоток и месторасположение компонентов проекта. Это требование применяется к САР, МОП, Документу с проектной информацией (ПИД) и любым внутренним меморандумам, которые касаются прибрежных проблем, связанных с проектом. Карты предоставляются для проектов по международным водотокам даже тогда, когда, согласно положениям ОП 7.50, не требуется уведомлять прибрежные государства. Карты подготавливаются и утверждаются в соответствии с положением 7.10 Административного руководства "Картографические службы" и его приложениями.

10. Однако вопрос о включении карт в упомянутые документы, за исключением внутренних меморандумов, зависит от общего распоряжения или принятого в консультации со старшим вице-президентом или генеральным юрисконсультom решения регионального вице-президента о полном или частичном невключении карт государства-бенефициария.



ПРОЕКТЫ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ВОДОТОКАМ

1. Вопрос о потенциальных международных правах на водные ресурсы оценивается в максимально сжатые сроки в представлении¹ и описывается во всех проектных документах, начиная от Документа с проектной информацией (ПИД). Чтобы передать всю соответствующую информацию по международным аспектам проекта, в сотрудничестве с Правовым департаментом готовится препроводительный меморандум по предварительной оценочной документации, включающей ПИД; меморандум направляется вице-президенту региона, оформляющему проект (РВП), а его копии старшему вице-президенту и генеральному юристконсульту (ЛЕГВП). На протяжении всего проектного цикла директор странового департамента (СД) в консультации с ЛЕГ информируют соответствующего директора-управляющего (МД) о международных аспектах проекта и связанных с этим событиях через РВП.

Уведомление

2. При первой же возможности в ходе подготовки представления Банк² рекомендует государству, предлагающему проект по международному водотоку (государству-бенефициарию), чтобы оно, если оно еще этого не сделало, официально уведомило другие прибрежные государства о предлагаемом проекте, в том числе о его технических параметрах (см. пункт 3). Однако, если предполагаемый заемщик³ дает Банку понять, что он не желает давать уведомление, то Банк обычно делает это сам. Если государство-бенефициарий также направляет против таких действий Банка, то Банк прекращает процесс оформления проекта. Об этом и любых других дополнительных мерах информируются соответствующие исполнительные директора (ЕД).

3. Уведомление содержит, насколько это возможно, достаточные технические спецификации, информацию и другие данные (технические параметры), для того чтобы другие прибрежные государства смогли максимально точно определить, может ли предлагаемый проект причинить ощутимый ущерб в виде исчерпания, загрязнения водных ресурсов или каким-либо другим способом. Персонал Банка должен удостовериться, что технические параметры адекватны для подготовки такого заключения. Если на момент уведомления нет соответствующих технических параметров, то они как можно раньше предоставляются другим прибрежным государствам после уведомления. Если при исключительных обстоятельствах регион предлагает приступить к оценке проекта до получения технических параметров, то директор СД через подготовленный в консультации с ЛЕГ меморандум, копия которого направляется ЛЕГВП, уведомляет РВП обо всех соответствующих фактах по международным аспектам и запрашивает разрешение на продолжение процесса. При принятии этого решения РВП консультируется с МД.

4. Другим прибрежным государствам предоставляется разумный срок, обычно не превышающий шести месяцев с момента отправки технических параметров, чтобы ответить государству-бенефициарию или Банку.

¹ См. БП 10.00, *Инвестиционное кредитование: предоставление Совету*, шаг 1.

² "Банк" включает МАР, а "заемщик" включают кредиты.

³ Термин "заемщик" относится к стране-члену, на территории которой осуществляется проект, независимо от того, является ли эта страна заемщиком или гарантом.

Ответы/возражения

5. Если после уведомления государство-бенефициарий или Банк получают положительный ответ от других прибрежных государств (в форме согласия, отсутствия возражений, поддержки проекта или подтверждения того, что проект не причинит ущерба их интересам) или если другие прибрежные государства не ответили в течение установленного срока, директор СД в консультации с ЛЕГ и другими заинтересованными департаментами направляет меморандум РВП. В меморандуме сообщаются все соответствующие факты, включая проведенную персоналом оценку того, может ли проект а) нанести ощутимый ущерб интересам других прибрежных государств или б) причинит ли ему ощутимый ущерб возможное использование вод другими прибрежными государствами. В меморандуме запрашивается санкция на дальнейшие действия. При принятии такого решения РВП консультируется с МД.

6. Если другие прибрежные государства возражают против предлагаемого проекта, то директор СД в сотрудничестве с ЛЕГ и другими заинтересованными департаментами направляет РВП меморандум с возражениями, а его копию – ЛЕГВП. В меморандуме содержатся:

- а) описание характера прибрежных проблем;
- б) оценка персоналом Банка выдвинутых возражений, в том числе их причин, и любой имеющейся вспомогательной информации;
- в) оценка персоналом того, способен ли предлагаемый проект нанести ощутимый ущерб интересам других государств, и причинит ли ему ощутимый ущерб возможное использование вод другими прибрежными государствами;
- г) сведения о том, следует ли Банку, прежде чем предпринимать какие-либо дополнительные действия, настоятельно призвать стороны разрешить имеющиеся проблемы путем использования мирных средств, таких, как консультации, переговоры и добрые услуги (которые обычно применяются тогда, когда возражения других прибрежных государств имеют обоснованный характер);
- е) сведения о том, имеют ли возражения такой характер, что в соответствии с пунктами 8–12 целесообразно получение дополнительного заключения независимых экспертов.

7. РВП запрашивает консультацию у МД и ЛЕГВП и принимает решение о том, следует ли продолжать оформление проекта и каким образом действовать дальше. Основываясь на этих консультациях, РВП может обратиться в Комитет по займам с просьбой рассмотреть этот вопрос. Затем директор СД, действуя либо по поручению Комитета по займам, которое отдает председатель, либо по поручению РВП, сообщает результаты в меморандуме, подготовленном в сотрудничестве с ЛЕГ и другими заинтересованными департаментами. Меморандум, направляемый РВП и ЛЕГВП, включает рекомендации по дальнейшему оформлению проекта.

Запрос заключения независимых экспертов

8. Если для продолжения разработки проекта (см. ОП 7.50, пункт 6) требуется заключение независимых экспертов, то РВП обращается к вице-президенту Департамента по экологически устойчивому развитию (ЕСДВП) с просьбой начать такой процесс. Канцелярия ЕСДВП ведет досье таких запросов.

9. ЕСДВП в консультации с РВП и ЛЕГ выбирает одного или нескольких независимых экспертов из реестра, который ведет ЕСДВП (см. пункт 12). Выбранные эксперты не могут быть гражданами какого-либо из прибрежных государств рассматриваемых водотоков и не могут быть каким-либо другим образом заинтересованы в данном деле. Канцелярии ЕСДВП и РВП совместно привлекают экспертов и готовят круг их полномочий. Последний орган оплачивает расходы,

связанные с привлечением экспертов. Эксперты обеспечиваются справочной информацией и помощью, необходимой для эффективного выполнения их работы.

10. Круг полномочий экспертов требует от них рассмотрения технических параметров. Если они полагают необходимым проверить эти параметры или предпринять любые связанные с этим действия, то Банк оказывает им в этом свое максимальное содействие. Эксперты встречаются на специальной основе до тех пор, пока они не представят свой доклад ЕСДВП и РВП. ЕСДВП или РВП могут просить их объяснить или уточнить любой аспект их доклада.

11. Эксперты ни в коей мере не участвуют в принятии решений по разработке проекта. Их техническое заключение представляется лишь для целей Банка и ни в коей мере не определяет права и обязанности прибрежных государств. Их выводы изучаются РВП и ЕСДВП в консультации с ЛЕГВП.

12. ЕСДВП в консультации с РВП и ЛЕГ ведет реестр высококвалифицированных независимых экспертов, который состоит из 10 человек и обновляется в начале каждого финансового года.

ДОБРОСОВЕСТНАЯ ПРАКТИКА**ПРОЕКТЫ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ВОДОТОКАМ**

1. При изменении международных границ, некоторые поверхностные воды, которые раньше были национальными, становятся международными водотоками, что требует особой осторожности в определении прибрежных вопросов. Региональный персонал, назначенный для обработки любого проекта, охватываемого пунктом 2 ОП 7.50, – финансируется ли он Банком, Глобальным экологическим фондом или любым целевым фондом, – должен незамедлительно проверить, имеют ли рассматриваемые поверхностные воды международный характер. При наличии сомнений, региональный персонал должен проконсультироваться с соответствующим юристом в Правовом департаменте (ЛЕГ).
2. Органы государственной власти, которым персонал Банка в соответствии с ОП 7.50 рекомендует уведомить другие прибрежные государства, нередко ставят под сомнение отдельные аспекты прибрежной политики Банка и просят представить соответствующее обоснование. При подготовке ответов персонал должен запрашивать юрисконсульта по международно-правовым вопросам (операциям), которому следует участвовать в дискуссии с государственными властями.
3. Необходимо предпринять все усилия, чтобы предоставить уведомленным прибрежным государствам шесть месяцев для ответа на уведомление. Более короткий период рекомендуется лишь в чрезвычайных обстоятельствах.
4. После уведомления о том, что какое-либо прибрежное государство может запросить дополнительную информацию или разъяснение, персонал должен предпринять все усилия к тому, чтобы предоставить необходимую информацию и предусмотреть разумный период времени для ее изучения и подготовки ответа.
5. После обновления Канцелярией вице-президента по экологически устойчивому развитию (ЕСДВП) реестра независимых экспертов, которое она проводит каждый финансовый год (см. пункты 8–12 БП 7.50), реестр направляется старшему вице-президенту и генеральному юрисконсульту (ЛЕГВП).

Примечание: ОП, БП и ГП 7.50 вместе заменяют Од 7.50, *Проекты по международным водотокам*, и Од 7.50, *Карты для проектов по международным водотокам*. Они опираются также на *Поправки к оперативным инструкциям* Оперативного меморандума от 11/26/91 и *Поправки к оперативным инструкциям* от 1/1/93. С вопросами можно обращаться к Международному юрисконсульту (ЛЕГОП).

**Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков
и международных озер**

Совершено в Хельсинки, 17 марта 1992 года

Преамбула

Стороны настоящей Конвенции,

сознавая, что охрана и использование трансграничных водотоков и международных озер являются важными и неотложными задачами, эффективное решение которых может быть обеспечено только путем тесного сотрудничества,

выражая беспокойство по поводу существования и угрозы отрицательных последствий в краткосрочной или долгосрочной перспективе изменений состояния трансграничных водотоков и международных озер для окружающей среды, экономики и благосостояния стран – членов Европейской экономической комиссии (ЕЭК),

подчеркивая необходимость укрепления национальных и международных мер по предотвращению, ограничению и сокращению выбросов опасных веществ в водную среду и по уменьшению эвтрофикации и подкисления, а также загрязнения морской среды, в особенности в прибрежных морских районах, из источников, расположенных на суше,

приветствуя усилия, предпринятые к настоящему времени правительствами стран – членов ЕЭК на двусторонней и многосторонней основе для укрепления сотрудничества в целях предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного загрязнения, устойчивого управления водными ресурсами, их сохранения и охраны окружающей среды,

ссылаясь на соответствующие положения и принципы Декларации Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды, Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), Итоговых документов Мадридской и Венской встреч представителей государств – участников СБСЕ и Региональной стратегии охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в странах – членах ЕЭК на период до 2000 года и далее,

сознавая роль, которую играет Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций в содействии международному сотрудничеству по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения трансграничных вод и их устойчивому использованию, и в этой связи напоминая о Декларации ЕЭК о политике в области предупреждения и борьбы с загрязнением водных ресурсов, включая трансграничное загрязнение; Декларации ЕЭК о политике в области рационального использования водных ресурсов; Принципах сотрудничества в области трансграничных вод ЕЭК; Хартии рационального использования подземных вод ЕЭК; и Кодексе поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод,

ссылаясь на решения I(42) и I(44), принятые Европейской экономической комиссией соответственно на ее сорок второй и сорок четвертой сессиях, и итоги Совещания представителей государств – участников СБСЕ по защите окружающей среды (София, Болгария, 16 октября – 3 ноября 1989 года),

подчеркивая, что сотрудничество между странами-членами в области охраны и использования трансграничных вод должно в первую очередь осуществляться путем разработки соглашений между прибрежными странами, граничащими с одними и теми же водами, особенно в тех случаях, когда такие соглашения пока еще не достигнуты,

согласились о нижеследующем:

Статья 1 **Определения**

Для целей настоящей Конвенции:

1. "Трансграничные воды" означают любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах; в тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах.
2. "Трансграничное воздействие" означает любые значительные вредные последствия, возникающие в результате изменения состояния трансграничных вод, вызываемого деятельностью человека, физический источник которой расположен полностью или частично в районе, находящемся под юрисдикцией той или иной Стороны, для окружающей среды в районе, находящемся под юрисдикцией другой Стороны. К числу таких последствий для окружающей среды относятся последствия для здоровья и безопасности человека, флоры, фауны, почвы, воздуха, вод, климата, ландшафта и исторических памятников или других материальных объектов или взаимодействие этих факторов; к их числу также относятся последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, возникающие в результате изменения этих факторов.
3. "Сторона", если в тексте не содержится иного указания, означает Договаривающуюся Сторону настоящей Конвенции.
4. "Прибрежные Стороны" означают Стороны, граничащие с одними и теми же трансграничными водами.
5. "Совместный орган" означает любую двустороннюю или многостороннюю комиссию или другие соответствующие организационные структуры, предназначенные для осуществления сотрудничества между прибрежными Сторонами.
6. "Опасные вещества" означают вещества, которые являются токсичными, канцерогенными, мутагенными, тератогенными или биоаккумулируемыми, особенно когда они являются стойкими.
7. "Наилучшая имеющаяся технология" (определение содержится в приложении I к настоящей Конвенции).

ЧАСТЬ I

ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ВСЕХ СТОРОН

Статья 2 **Общие положения**

1. Стороны принимают все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия.
2. Стороны принимают, в частности, все соответствующие меры:
 - а) для предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения вод, которое оказывает или может оказывать трансграничное воздействие;
 - б) для обеспечения использования трансграничных вод в целях экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами, их сохранения и охраны окружающей среды;

с) для обеспечения использования трансграничных вод разумным и справедливым образом с особым учетом их трансграничного характера при осуществлении деятельности, которая оказывает или может оказывать трансграничное воздействие;

d) для обеспечения сохранения и, когда это необходимо, восстановления экосистем.

3. Меры по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения вод принимаются, насколько это возможно, в источнике загрязнения.

4. Эти меры ни прямо, ни косвенно не должны вести к переносу загрязнения на другие компоненты окружающей среды.

5. При осуществлении мер, упомянутых в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, Стороны руководствуются следующими принципами:

a) принципом принятия мер предосторожности, в соответствии с которым меры по предупреждению возможного трансграничного воздействия утечки опасных веществ не должны откладываться на том основании, что научные исследования не установили в полной мере причинно-следственной связи между этими веществами, с одной стороны, и возможным трансграничным воздействием – с другой;

b) принципом "загрязнитель платит", в соответствии с которым расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения, покрываются загрязнителем;

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

6. Прибрежные Стороны осуществляют сотрудничество на основе равенства и взаимности, в частности, путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений с целью выработки согласованной политики, программ и стратегий, охватывающих соответствующие водосборы или их части, для обеспечения предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия и с целью охраны окружающей среды трансграничных вод или окружающей среды, находящейся под воздействием таких вод, включая морскую среду.

7. Применение настоящей Конвенции не должно приводить ни к ухудшению экологических условий, ни к усилению трансграничного воздействия.

8. Положения настоящей Конвенции не затрагивают право Сторон индивидуально или совместно утверждать и осуществлять более строгие меры, чем тем, которые предусмотрены в настоящей Конвенции.

Статья 3

Предотвращение, ограничение и сокращение

1. Для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия Стороны разрабатывают, утверждают, осуществляют соответствующие правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры и, по возможности, добиваются их совместимости для обеспечения, в частности:

a) предотвращения, ограничения и сокращения в источнике сброса загрязнителей путем применения, в частности, малоотходной и безотходной технологии;

b) охраны трансграничных вод от загрязнения из точечных источников путем предварительной выдачи компетентными национальными органами разрешений на сброс сточных вод и осуществления мониторинга разрешенных сбросов и контроля за ними;

- c) определения предельных норм для сбросов сточных вод, указываемых в разрешениях, на основе наилучшей имеющейся технологии для сбросов опасных веществ;
- d) введения более строгих требований, приводящих в отдельных случаях даже к запрещению сбросов, если это диктуется необходимостью поддержания соответствующего качества водоприемника или экосистемы;
- e) применения по крайней мере биологической очистки или эквивалентных процессов в отношении коммунально-бытовых сточных вод, причем поэтапно, там, где это необходимо;
- f) осуществления соответствующих мер, в частности, путем применения наилучшей имеющейся технологии, с целью сокращения поступления биогенных веществ из промышленных и коммунально-бытовых источников;
- g) разработки и применения соответствующих мер и наилучшей в экологическом отношении практики для сокращения поступления биогенных и опасных веществ из диффузных источников, в особенности в тех случаях, когда основным источником является сельское хозяйство (руководящие принципы для разработки наилучшей в экологическом отношении практики приводятся в приложении II к настоящей Конвенции);
- h) применения оценки воздействия на окружающую среду и других методов оценки;
- i) поощрения устойчивого управления водными ресурсами, включая применение экосистемного подхода;
- j) разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях;
- k) осуществления дополнительных конкретных мер по предотвращению загрязнения подземных вод;
- l) сведения к минимуму опасности аварийного загрязнения.

2. С этой целью каждая Сторона устанавливает предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах из точечных источников в поверхностные воды на основе наилучшей имеющейся технологии, конкретно применимые к отдельным отраслям или секторам промышленности, являющимся источниками опасных веществ. Упомянутые в пункте 1 настоящей статьи соответствующие меры по предотвращению, ограничению и сокращению поступления опасных веществ из точечных и диффузных источников в воды могут, в частности, включать полное или частичное запрещение производства или использования таких веществ. Принимаются во внимание списки таких отраслей или секторов промышленности и таких опасных веществ, которые содержатся в международных конвенциях или правилах, применимых, охватываемой настоящей Конвенцией.

3. Кроме того, каждая Сторона определяет там, где это целесообразно, целевые показатели качества воды и утверждает критерии качества воды для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Общие принципы разработки таких целевых показателей и критериев приводятся в приложении III к настоящей Конвенции. При необходимости Стороны предпринимают усилия, направленные на обновление этого приложения.

Статья 4 **Мониторинг**

Стороны разрабатывают программы мониторинга состояния трансграничных вод.

Статья 5

Исследования и разработки

Стороны сотрудничают в проведении исследований и разработок в области эффективных методов предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. В этих целях Стороны, с учетом научно-исследовательской деятельности соответствующих международных форумов, стремятся на двусторонней и/или многосторонней основе осуществлять или активизировать в случае необходимости конкретные научно-исследовательские программы, направленные, в частности, на:

- a) разработку методов оценки токсичности опасных веществ и вреда загрязнителей;
- b) повышение уровня знаний о присутствии, распространении и воздействии на окружающую среду загрязнителей и соответствующих процессов;
- c) разработку и применение экологически обоснованных технологий, методов производства и структур потребления;
- d) поэтапное прекращение производства и применения и/или замену веществ, которые могут оказывать трансграничное воздействие;
- e) разработку экологически обоснованных методов удаления опасных веществ;
- f) разработку специальных методов улучшения состояния трансграничных вод;
- g) разработку экологически обоснованных методов строительства водохозяйственных объектов и способов регулирования водного режима;
- h) физическую и финансовую оценку ущерба, возникающего в результате трансграничного воздействия.

Обмен результатами научно-исследовательских программ осуществляется между Сторонами в соответствии со статьей 6 настоящей Конвенции.

Статья 6

Обмен информацией

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

Статья 7

Ответственность

Стороны оказывают поддержку соответствующим международным усилиям по выработке норм, критериев и процедур в области ответственности.

Статья 8

Защита информации

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

ЧАСТЬ II

ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРИБРЕЖНЫХ СТОРОН

Статья 9

Двустороннее и многостороннее сотрудничество

1. Прибрежные Стороны на основе равенства и взаимности заключают двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности в тех случаях, когда таковых пока еще не имеется, или вносят изменения в существующие соглашения или договоренности, где это необходимо в целях устранения противоречий с основными принципами настоящей Конвенции, с тем чтобы определить свои взаимоотношения и поведение в области предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Прибрежные Стороны конкретно устанавливают границы водосбора или его части (частей), в отношении которых осуществляется сотрудничество. Эти соглашения или договоренности охватывают соответствующие вопросы, затрагиваемые настоящей Конвенцией, а также любые другие вопросы, по которым прибрежные Стороны могут посчитать необходимым осуществлять сотрудничество.

2. Указанные в пункте 1 настоящей статьи соглашения или договоренности должны предусматривать учреждение совместных органов. Задачи этих совместных органов заключаются, в частности, и без ущерба соответствующим существующим соглашениям или договоренностям, в том чтобы:

a) собирать, компилировать и оценивать данные с целью определения источников загрязнения, которые могут оказывать трансграничное воздействие;

b) разрабатывать совместные программы мониторинга качественных и количественных показателей вод;

c) составлять реестры и обмениваться информацией об источниках загрязнения, указанных в пункте 2 а) настоящей статьи;

d) разрабатывать предельные нормы для сбросов сточных вод и оценивать эффективность программ по борьбе с загрязнением;

e) разрабатывать единые целевые показатели и критерии качества воды с учетом положений пункта 3 статьи 3 настоящей Конвенции и предложения относительно соответствующих мер по поддержанию и, в случае необходимости, улучшению существующего качества воды;

f) разрабатывать программы согласованных действий по снижению нагрузки загрязнения как из точечных источников (например, коммунально-бытовых и промышленных источников), так и диффузных источников (в особенности сельскохозяйственных);

g) устанавливать процедуры оповещения и сигнализации;

h) выступать в качестве форума для обмена информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод и соответствующих установок, которые могут оказывать трансграничное воздействие;

i) содействовать сотрудничеству и обмену информацией о наилучших имеющихся технологиях в соответствии с положениями статьи 13 настоящей Конвенции, а также способствовать сотрудничеству в области научно-исследовательских программ;

j) участвовать в осуществлении оценки воздействия на окружающую среду в отношении трансграничных вод на основе соответствующих международных норм.

3. В тех случаях, когда приморское государство, являющееся Стороной настоящей Конвенции, непосредственно и существенно затрагивается трансграничным воздействием, прибрежные Стороны могут, если все они с этим согласны, предложить этому приморскому государству принять участие соответствующим образом в деятельности многосторонних совместных органов, учрежденных Сторонами, прибрежными к таким трансграничным водам.

4. Совместные органы, предусмотренные настоящей Конвенцией, предлагают совместным органам, учреждаемым приморскими государствами для охраны морской среды, непосредственно затрагиваемой трансграничным воздействием, сотрудничать с целью согласования их работы и предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия.

5. В тех случаях, когда в рамках одного водосбора существуют два или более совместных органа, они стремятся скоординировать свою деятельность, с тем чтобы способствовать укреплению мер по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия в рамках этого водосбора.

Статья 10 ***Консультации***

Консультации проводятся между прибрежными Сторонами на основе взаимности, доброй воли и добрососедства по просьбе любой такой Стороны. Цель таких консультаций заключается в развитии сотрудничества по вопросам, охватываемым положениями настоящей Конвенции. Любые такие консультации проводятся с помощью учреждаемого в соответствии со статьей 9 настоящей Конвенции совместного органа в тех случаях, когда он существует.

Статья 11 ***Совместные мониторинг и оценка***

1. В рамках общего сотрудничества, упомянутого в статье 9 настоящей Конвенции, или конкретных договоренностей прибрежные Стороны разрабатывают и осуществляют совместные программы мониторинга состояния трансграничных вод, включая паводки и ледяные заторы, а также трансграничного воздействия.

2. Прибрежные Стороны согласовывают параметры загрязнения и перечни загрязнителей, за сбросами и концентрациями которых в трансграничных водах ведется регулярное наблюдение и контроль.

3. Прибрежные Стороны проводят через регулярные промежутки времени совместно или в координации друг с другом оценку состояния трансграничных вод, а также эффективности мер, принимаемых для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Результаты этих оценок доводятся до сведения общественности в соответствии с положениями, содержащимися в статье 16 настоящей Конвенции.

4. В этих целях прибрежные Стороны согласовывают правила, касающиеся разработки и применения программ мониторинга, систем измерения, приборов, аналитических методов, процедур обработки и оценки данных, а также методов регистрации сбросов загрязнителей.

Статья 12 ***Совместные исследования и разработки***

В рамках общего сотрудничества, упомянутого в статье 9 настоящей Конвенции, или конкретных договоренностей прибрежные Стороны проводят конкретные исследования и разработки в интересах достижения и обеспечения соблюдения целевых показателей и критериев качества воды, которые эти прибрежные Стороны решили определить и утвердить.

Статья 13

Обмен информацией между прибрежными сторонами

1. Прибрежные Стороны осуществляют в рамках соответствующих соглашений или других договоренностей в соответствии со статьей 9 настоящей Конвенции обмен реально доступными данными, в частности о:

- a) экологическом состоянии трансграничных вод;
- b) опыте, накопленном в области применения и использования наилучшей имеющейся технологии, и результатах исследований и разработок;
- c) выбросах и результатах мониторинга;
- d) предпринимаемых и планируемых мерах по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия;
- e) разрешениях или правилах в отношении сброса сточных вод, выдаваемых или устанавливаемых компетентными властями или соответствующим органом.

2. С целью согласования предельных норм для сбросов прибрежные Стороны осуществляют обмен информацией о своих национальных правилах.

3. Если к какой-либо прибрежной Стороне обращается другая прибрежная Сторона с просьбой о предоставлении данных или информации, которые отсутствуют, то первая прибрежная Сторона должна предпринять меры для удовлетворения этой просьбы, однако она может потребовать для ее выполнения от запрашивающей Стороны оплатить разумные издержки, связанные со сбором и, в случае необходимости, с обработкой таких данных или информации.

4. Для целей осуществления настоящей Конвенции прибрежные Стороны содействуют обмену наилучшей имеющейся технологией, в частности путем развития: коммерческого обмена имеющейся технологией; прямых контактов и сотрудничества в промышленности, включая совместные предприятия; обмена информацией и опытом; и предоставления технической помощи. Прибрежные Стороны осуществляют также совместные программы в области подготовки кадров и организуют соответствующие семинары и совещания.

Статья 14

Системы оповещения и сигнализации

Прибрежные Стороны незамедлительно информируют друг друга о любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия. Прибрежные Стороны создают, при необходимости, и используют скоординированные или совместные системы связи, оповещения и сигнализации с целью получения и передачи информации. Эти системы используются на основе применения совместимых процедур и технических средств передачи и обработки данных, подлежащих согласованию между прибрежными Сторонами. Прибрежные Стороны информируют друг друга о компетентных органах или центрах связи, назначенных в этих целях.

Статья 15

Взаимная помощь

1. В случае возникновения критической ситуации прибрежные Стороны оказывают по запросу взаимную помощь в соответствии с процедурами, устанавливаемыми согласно положениям пункта 2 настоящей статьи.

2. Прибрежные Стороны разрабатывают и согласовывают процедуры оказания взаимной помощи, касающиеся, в частности, следующих аспектов:

- a) руководства, контроля, координации и надзора за предоставлением помощи;
- b) местных средств и услуг, предоставляемых Стороной, обратившейся с просьбой об оказании помощи, включая, при необходимости, упрощение пограничных формальностей;
- c) мероприятий по недопущению ущерба, возмещению и/или компенсации убытков Стороне, оказывающей помощь, и/или ее персоналу, а также в отношении проезда, там где это необходимо, через территории третьих Сторон;
- d) условий возмещения расходов, связанных с услугами по оказанию помощи.

Статья 16

Информирование общественности

1. Прибрежные Стороны обеспечивают информирование общественности о состоянии трансграничных вод, мерах, принимаемых или планируемых с целью предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, а также об эффективности этих мер. С этой целью прибрежные Стороны обеспечивают предоставление общественности информации о:

- a) целевых показателей качества воды;
- b) выдаваемых разрешений и условиях, подлежащих соблюдению;
- c) результатах взятия проб воды и стоков, осуществляемого с целью мониторинга и оценки, а также результатах проверки соблюдения целевых показателей качества воды или условий, содержащихся в разрешениях.

2. Прибрежные Стороны обеспечивают общественности возможность бесплатного ознакомления в разумные сроки с этой информацией в целях проверки и предоставляют представителям общественности практические возможности для получения копий такой информации у прибрежных Сторон за разумную плату.

ЧАСТЬ III

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 17

Совещание сторон

1. Первое совещание Сторон созывается не позднее одного года со дня вступления в силу настоящей Конвенции. В последующем очередные совещания созываются один раз в три года, или же чаще, согласно правилам процедуры. Стороны проводят внеочередные совещания, если они принимают решение об этом на очередном совещании или если одна из них представляет в письменном виде соответствующую просьбу при условии, что эта просьба будет поддержана не менее чем одной третью Сторон в течение шести месяцев со дня уведомления всех Сторон.

2. На своих совещаниях Стороны рассматривают ход осуществления настоящей Конвенции и с этой целью:

а) осуществляют обзор политики и методологических подходов Сторон к охране и использованию трансграничных вод с целью дальнейшего улучшения охраны и использования трансграничных вод;

б) обмениваются информацией об опыте, накопленном при заключении и осуществлении двусторонних и многосторонних соглашений или других договоренностей в отношении охраны и использования трансграничных вод, участниками которых являются одна или более Сторон;

в) прибегают, при необходимости, к услугам соответствующих органов ЕЭК, а также других компетентных международных органов и конкретных комитетов по всем аспектам, связанным с достижением целей настоящей Конвенции;

г) на своем первом совещании рассматривают и принимают консенсусом правила процедуры своих совещаний;

е) рассматривают и принимают предложения по поправкам к настоящей Конвенции;

ф) рассматривают и осуществляют любые дополнительные меры, которые могут потребоваться для достижения целей настоящей Конвенции.

Статья 18 ***Право голоса***

1. За исключением случаев, предусмотренных в пункте 2 настоящей статьи, каждая Сторона настоящей Конвенции имеет один голос.

2. Региональные организации экономической интеграции осуществляют свое право голоса по вопросам, входящим в их компетенцию, располагая числом голосов, равным числу их государств-членов, являющихся Сторонами настоящей Конвенции. Такие организации утрачивают свое право голоса, если их государства-члены осуществляют свое право голоса, и наоборот.

Статья 19 ***Секретариат***

Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии выполняет следующие секретариатские функции:

а) созывает и подготавливает совещания Сторон;

б) передает Сторонам доклады и другую информацию, полученную в соответствии с положениями настоящей Конвенции;

в) осуществляет такие иные функции, которые могут быть определены Сторонами.

Статья 20 ***Приложения***

Приложения к настоящей Конвенции составляют ее неотъемлемую часть.

Статья 21 ***Поправки к конвенции***

1. Любая Сторона может предлагать поправки к настоящей Конвенции.

2. Предложения по поправкам к настоящей Конвенции рассматриваются на совещании Сторон.

3. Текст любой предлагаемой поправки к настоящей Конвенции представляется в письменном виде Исполнительному секретарю Европейской экономической комиссии, доводящему ее до сведения всех Сторон не позднее чем за девяносто дней до начала совещания, на котором предполагается ее принятие.

4. Поправка к настоящей Конвенции принимается консенсусом представителей Сторон настоящей Конвенции, присутствующих на совещании Сторон, и вступает в силу для принявших ее Сторон на девяностый день после даты сдачи на хранение Депозитарию двумя третями этих Сторон их документов о принятии данной поправки. Поправка вступает в силу для любой другой Стороны на девяностый день после даты сдачи на хранение этой Стороной документа о принятии поправки.

Статья 22

Урегулирование споров

1. При возникновении спора между двумя или более Сторонами относительно толкования или применения настоящей Конвенции они стремятся к урегулированию спора путем переговоров или любым другим способом, приемлемым для участвующих в споре Сторон.

2. При подписании, ратификации, принятии, утверждении настоящей Конвенции или присоединении к ней или в любое время после этого любая Сторона может в письменном виде заявить Депозитарию о том, что применительно к спору, не урегулированному в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, она принимает одно или оба из следующих средств урегулирования споров в качестве обязательного для любой Стороны, принимающей на себя такое же обязательство:

- a) передача спора в Международный Суд;
- b) арбитраж в соответствии с процедурой, изложенной в приложении IV.

3. Если участвующие в споре стороны приняли оба способа урегулирования споров, упомянутые в пункте 2 настоящей статьи, спор может быть передан только в Международный Суд, если стороны не договорятся об ином.

Статья 23

Подписание

Настоящая Конвенция открыта для подписания в Хельсинки с 17 по 18 марта 1992 года включительно и затем в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке до 18 сентября 1992 года государствами – членами Европейской экономической комиссии, а также государствами, имеющими консультативный статус при Европейской экономической комиссии в соответствии с пунктом 8 резолюции 36 (IV) Экономического и Социального Совета от 28 марта 1947 года, а также региональными организациями экономической интеграции, созданными суверенными государствами – членами Европейской экономической комиссии, которым их государства-члены передали полномочия по вопросам, регулируемым настоящей Конвенцией, включая полномочия заключать договоры, касающиеся данных вопросов.

Статья 24

Депозитарий

В качестве депозитария настоящей Конвенции выступает Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций.

Статья 25

Ратификация, принятие, утверждение и присоединение

1. Настоящая Конвенция подлежит ратификации, принятию или утверждению подписавшими ее государствами и региональными организациями экономической интеграции.
2. Настоящая Конвенция открыта для присоединения для государств и организаций, упомянутых в статье 23.
3. Любая упомянутая в статье 23 организация, которая становится Стороной настоящей Конвенции при том, что ни одно из государств – членов этой организации не является Стороной настоящей Конвенции, будет связана всеми обязательствами, предусмотренными настоящей Конвенцией. В случае, когда одно или несколько государств – членов такой организации являются Сторонами настоящей Конвенции, данная организация и ее государства-члены принимают решение в отношении их соответствующих обязанностей по выполнению своих обязательств по настоящей Конвенции. В таких случаях данная организация и ее государства-члены не могут одновременно пользоваться правами, предусмотренными в настоящей Конвенции.
4. В своих документах о ратификации, принятии, утверждении или присоединении региональные организации экономической интеграции, упомянутые в статье 23, заявляют о пределах своей компетенции в отношении вопросов, регулируемых настоящей Конвенцией. Эти организации также информируют Депозитария о любом существенном изменении пределов своей компетенции.

Статья 26

Вступление в силу

1. Настоящая Конвенция вступает в силу на девяностый день после сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении.
2. Для целей пункта 1 настоящей статьи любой документ, сдаваемый на хранение региональной организацией экономической интеграции, не рассматривается в качестве дополнительного к документам, которые сдаются на хранение государствами – членами такой организации.
3. Для каждого государства или организации, упомянутых в статье 23, которые ратифицируют, принимают или утверждают настоящую Конвенцию или присоединяются к ней после сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении, Конвенция вступает в силу на девяностый день после сдачи на хранение таким государством или организацией своего документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении.

Статья 27

Выход

В любое время по истечении трех лет со дня вступления в силу настоящей Конвенции для какой-либо Стороны эта Сторона может выйти из Конвенции путем направления письменного уведомления Депозитарию. Любой такой выход приобретает силу на девяностый день после даты получения уведомления о нем Депозитарием.

Статья 28

Аутентичные тексты

Подлинник настоящей Конвенции, английский, русский и французский тексты которой являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

СОВЕРШЕНО в Хельсинки семнадцатого марта одна тысяча девятьсот девяносто второго года.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Определение термина "наилучшая имеющаяся технология"

1. Термин "наилучшая имеющаяся технология" означает последние достижения в разработке процессов, установок или эксплуатационных методов, доказавших практическую пригодность в качестве конкретной меры для ограничения сбросов, выбросов и отходов. При определении того, представляют ли собой процессы, установки или эксплуатационные методы наилучшую имеющуюся технологию в целом или в каждом отдельном случае, особо учитываются:

- a) сравнимые процессы, установки или эксплуатационные методы, успешно опробованные в последнее время;
- b) технический прогресс и изменения в научных знаниях и понимании проблем;
- c) возможность применения такой технологии с экономической точки зрения;
- d) временные рамки для установки оборудования как на новых, так и на существующих предприятиях;
- e) характер и объем соответствующих сбросов и стоков;
- f) малоотходная и безотходная технология.

2. Таким образом, "наилучшая имеющаяся технология" для конкретного процесса будет со временем претерпевать изменения под воздействием технического прогресса, экономических и социальных факторов, а также в свете изменений в научных знаниях и понимании проблем.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Руководящие принципы для разработки наилучшей в экологическом отношении практики

1. При отборе в конкретных случаях наиболее подходящего сочетания мер, которое может представлять собой наилучшую в экологическом отношении практику, следует учитывать следующие меры, которые приведены в порядке возрастания их значимости:

- a) распространение информации и знаний среди общественности и пользователей относительно экологических последствий выбора конкретных видов деятельности или продуктов, их использования и конечного удаления;
- b) разработка и применение кодексов надлежащей экологической практики, охватывающих все аспекты жизненного цикла продукта;
- c) маркировка, информирующая пользователей об опасности для окружающей среды, связанной с продуктом, его использованием и конечным удалением;
- d) системы сбора и удаления, доступные для общественности;
- e) рециркуляция, рекуперация и повторное использование;
- f) применение экономических рычагов в отношении деятельности, продуктов или групп продуктов;
- g) система выдачи лицензий, предусматривающая ряд ограничений или запрещение.

2. При определении того, какое сочетание мер представляет собой наилучшую в экологическом отношении практику, в целом или в каждом отдельном случае, следует особо учитывать:

- a) опасность для окружающей среды:
 - i) продукта;
 - ii) производства продукта;
 - iii) использования продукта;
 - iv) конечного удаления продукта;
- b) возможность замены менее загрязняющими процессами или веществами;
- c) масштабы использования;
- d) потенциальные экологические преимущества или недостатки альтернативных материалов или деятельности;
- e) прогресс и изменения в научных знаниях и понимании проблем;
- f) временные рамки для осуществления;
- g) социальные и экономические последствия.

3. Таким образом, наилучшая в экологическом отношении практика для конкретного источника будет со временем претерпевать изменения под воздействием технического прогресса, экономических и социальных факторов, а также в свете изменений в научных знаниях и понимании проблем.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

Руководящие принципы разработки целевых показателей и критериев качества воды

Целевые показатели и критерии качества воды:

- a) учитывают цель поддержания и, в случае необходимости, улучшения существующего качества воды;
- b) направлены на сокращение средних нагрузок загрязнения (в особенности опасными веществами) до определенного уровня в пределах определенного периода времени;
- c) учитывают конкретные требования в отношении качества воды (сырая вода для питья, орошения и т. д.);
- d) учитывают конкретные требования в отношении чувствительных и особо охраняемых вод и окружающей их среды, например озер и запасов подземных вод;
- e) устанавливаются на основе применения методов экологической классификации и химических индексов для целей проверки в среднесрочном и долгосрочном плане положения с поддержанием и улучшением качества воды;
- f) учитывают степень достижения целевых показателей, а также дополнительные защитные меры, основанные на предельных нормах содержания загрязнителей в сбросах, которые могут потребоваться в отдельных случаях.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV

Арбитраж

1. В случае передачи какого-либо спора на арбитражное разбирательство в соответствии с пунктом 2 статьи 22 настоящей Конвенции сторона или стороны уведомляют секретариат о предмете арбитражного разбирательства и указывают, в частности, статьи настоящей Конвенции, относительно толкования или применения которых возник спор. Секретариат препровождает полученную информацию всем Сторонам настоящей Конвенции.
2. Арбитражный суд состоит из трех членов. Как сторона-истец или стороны-истцы, так и другая сторона или другие стороны, участвующие в споре, назначают по одному арбитру, и два назначенных таким образом арбитра по взаимному согласию назначают третьего арбитра, выполняющего функции председателя арбитражного суда. Последний не может быть гражданином одной из сторон спора и не может иметь своим обычным местом жительства территорию одной из этих сторон, не может находиться у них на службе или в каком-либо ином качестве иметь отношение к этому делу.
3. Если по истечении двух месяцев после назначения второго арбитра не назначен председатель арбитражного суда, то по просьбе любой из сторон спора Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии назначает его в течение следующих двух месяцев.
4. Если одна из сторон спора не назначает арбитра в течение двух месяцев после получения просьбы, другая сторона вправе информировать об этом Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии, который назначает председателя арбитражного суда в течение следующих двух месяцев. После своего назначения председатель арбитражного суда просит сторону, которая еще не назначила арбитра, сделать это в течение двух месяцев. Если она не сделает этого в течение такого срока, то председатель соответственно информирует Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии, который назначает этого арбитра в течение следующих двух месяцев.
5. Арбитражный суд выносит свое решение в соответствии с международным правом и положениями настоящей Конвенции.
6. Любой арбитражный суд, учреждаемый в соответствии с положениями настоящего приложения, разрабатывает свои собственные правила процедуры.
7. Решения арбитражного суда как по процедурным вопросам, так и по вопросам существа принимаются большинством голосов его членов.
8. Суд может принимать все надлежащие меры для установления фактов.
9. Стороны спора оказывают содействие работе арбитражного суда и, в частности, используя все имеющиеся в их распоряжении средства:
 - a) предоставляют ему все соответствующие документы, условия и информацию;
 - b) при необходимости предоставляют ему возможность вызывать свидетелей или экспертов и заслушивать их показания.
10. Стороны и члены арбитражного суда соблюдают конфиденциальность любой информации, получаемой ими в конфиденциальном порядке в ходе разбирательства в арбитражном суде.
11. Арбитражный суд может по просьбе одной из сторон рекомендовать принятие временных мер защиты.

12. Если одна из сторон спора не является в арбитражный суд или не участвует в разбирательстве своего дела, другая сторона может просить суд продолжить разбирательство и вынести свое окончательное решение. Отсутствие одной из сторон в суде или неучастие одной из сторон в разбирательстве дела не является препятствием для разбирательства.
13. Арбитражный суд может заслушивать встречные иски, возникающие непосредственно из существа спора, и выносить по ним решения.
14. Если только арбитражный суд не примет иного решения, исходя из конкретных обстоятельств дела, судебные издержки, включая оплату услуг членов суда, стороны спора делят между собой поровну. Суд регистрирует все свои расходы и представляет сторонам окончательный отчет об этих расходах.
15. Любая Сторона настоящей Конвенции, которая имеет в предмете спора интерес правового характера и может быть затронута в результате решения по данному делу, имеет право принять участие в разбирательстве с согласия суда.
16. Арбитражный суд выносит свое решение в течение пяти месяцев после даты своего учреждения, если только он не сочтет необходимым продлить этот срок на период, не превышающий пяти месяцев.
17. Решение арбитражного суда сопровождается объяснением причин. Решение его является окончательным и обязательным для всех сторон спора. Арбитражный суд доводит свое решение до сведения сторон спора и секретариата. Секретариат направляет полученную информацию всем Сторонам настоящей Конвенции.
18. Любой спор, который может возникнуть между сторонами относительно толкования или выполнения решения суда, может быть передан любой стороной в арбитражный суд, который вынес это решение, или – при невозможности воспользоваться услугами последнего – в другой суд, создаваемый с этой целью таким же образом, что и первый.

**Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции
по охране и использованию трансграничных водотоков
и международных озер 1992 года**

Совершено в Лондоне, 17 июня 1999 года

Стороны настоящего Протокола,

отдавая себе отчет в том, что вода необходима для поддержания жизни и что наличие воды в таких количествах и такого качества, которые достаточны для удовлетворения основных потребностей человека, является одной из предпосылок как укрепления здоровья людей, так и устойчивого развития;

признавая пользу для здоровья и благополучия человека, которую приносит чистая вода хорошего качества и гармоничная и надлежащим образом функционирующая водная среда;

учитывая, что поверхностные и подземные воды представляют собой возобновляемые ресурсы с ограниченной способностью к восстановлению в случае неблагоприятного воздействия человеческой деятельности на их количество и качество, что любое несоблюдение соответствующих пределов может привести к неблагоприятным как краткосрочным, так и долгосрочным последствиям для здоровья и благополучия тех, кто зависит от наличия этих ресурсов и их качества, и что в итоге устойчивое управление гидрологическим циклом является необходимым как для удовлетворения потребностей человека, так и для охраны окружающей среды;

учитывая также последствия для здоровья населения, возникающие в результате нехватки воды в таких количествах и такого качества, которые достаточны для удовлетворения основных потребностей человека, и серьезные последствия такой нехватки особенно для уязвимых, находящихся в неблагоприятном положении и живущих в условиях социального отчуждения групп людей;

сознавая, что предотвращение, ограничение и сокращение степени распространения заболеваний, связанных с водой, являются важными и неотложными задачами, которые могут быть удовлетворительным образом решены лишь на основе более тесного сотрудничества на всех уровнях и между всеми секторами как в пределах отдельных стран, так и между государствами;

сознавая также, что надзор в отношении заболеваний, связанных с водой, и создание систем раннего предупреждения и систем реагирования являются важными аспектами их предотвращения, ограничения и сокращения степени их распространения;

руководствуясь выводами Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 год), в частности Рио-де-Жанейрской декларацией по окружающей среде и развитию и Повесткой дня на XXI век, а также программой дальнейшего осуществления Повестки дня на XXI век (Нью-Йорк, 1997 год) и последующим решением Комиссии по устойчивому развитию об устойчивом управлении пресными водами (Нью-Йорк, 1998 год);

руководствуясь соответствующими положениями Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года и подчеркивая необходимость как содействовать более широкому применению этих положений, так и дополнять Конвенцию дальнейшими мерами по укреплению охраны здоровья населения;

принимая во внимание Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года, Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных

аварий 1992 года, Конвенцию Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года и Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 года;

принимая во внимание также соответствующие принципы, цели и рекомендации, содержащиеся в Европейской хартии по окружающей среде и здравоохранению 1989 года, в Хельсинкской декларации по окружающей среде и здравоохранению 1994 года и в декларациях, рекомендациях и резолюциях министров по процессу "Окружающая среда для Европы";

признавая обоснованность и уместность других экологических инициатив, документов и процессов в Европе, а также подготовки и осуществления национальных планов действий в области окружающей среды и здравоохранения и национальных планов действий в области окружающей среды;

высоко оценивая усилия, которые уже предпринимаются Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций и Европейским региональным бюро Всемирной организации здравоохранения для укрепления двустороннего и многостороннего сотрудничества в целях предотвращения, ограничения и сокращения степени распространения заболеваний, связанных с водой;

воодушевленные многочисленными примерами положительных результатов, достигнутых государствами – членами Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций и Европейского регионального комитета Всемирной организации здравоохранения в области борьбы с загрязнением и поддержания и восстановления водной среды, которая может способствовать сохранению здоровья и благополучию людей;

договорились о нижеследующем:

Статья 1

Цель

Цель настоящего Протокола заключается в том, чтобы содействовать на всех соответствующих уровнях, т.е. в общегосударственном масштабе, а также в трансграничном и международном контексте, охране здоровья и благополучия человека, как на индивидуальной, так и на коллективной основе, в рамках устойчивого развития путем совершенствования управления водохозяйственной деятельностью, включая охрану водных экосистем, и предотвращения, ограничения и сокращения степени распространения заболеваний, связанных с водой.

Статья 2

Определения

Для целей настоящего Протокола:

1. "Заболевания, связанные с водой" означает любые существенные отрицательные последствия для здоровья человека, такие, как смерть, инвалидность, болезнь или расстройства, непосредственно или опосредованно вызванные состоянием или изменениями в количестве или качестве любых вод.
2. "Питьевая вода" означает воду, которая используется или предназначена для употребления человеком в качестве питьевой воды, для обработки и приготовления пищи, для личной гигиены или в аналогичных целях.
3. "Подземные воды" означает любые воды, находящиеся ниже поверхности земли в зоне впитывания и в непосредственном контакте с почвой или подпочвой.

4. "Замкнутые воды" означает искусственно созданные водоемы, отделенные от поверхностных пресных или прибрежных вод, как внутри, так и за пределами здания.

5. "Трансграничные воды" означает любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают или пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах; в тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах.

6. "Трансграничные последствия заболеваний, связанных с водой" означает любые значительные вредные последствия для здоровья человека, такие, как смерть, инвалидность, болезнь или расстройства, возникающие в районе, находящемся под юрисдикцией одной Стороны, и вызываемые непосредственно или опосредованно состоянием или изменениями в количестве или качестве вод в районе, находящемся под юрисдикцией другой Стороны, независимо от того, являются ли такие последствия трансграничным воздействием.

7. "Трансграничное воздействие" означает любые значительные вредные последствия, возникающие в результате изменения состояния трансграничных вод, вызываемого деятельностью человека, физический источник которой расположен полностью или частично в районе, находящемся под юрисдикцией той или иной Стороны Конвенции, для окружающей среды в районе, находящемся под юрисдикцией другой Стороны Конвенции. К числу таких последствий для окружающей среды относятся последствия для здоровья и безопасности человека, флоры, фауны, почвы, воздуха, вод, климата, ландшафта и исторических памятников или других материальных объектов или взаимодействие этих факторов; к их числу также относятся последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, возникающие в результате изменения этих факторов.

8. "Санитарно-профилактические мероприятия" означает сбор, транспортировку, обработку и удаление или повторное использование отходов жизнедеятельности человека или бытовых сточных вод либо через посредство коллективных систем, либо с помощью установок, обслуживающих отдельные домашние хозяйства или предприятия.

9. "Коллективная система" означает:

а) систему для снабжения питьевой водой ряда домашних хозяйств или предприятий и/или

б) систему для проведения санитарно-профилактических мероприятий, которая обслуживает ряд домашних хозяйств или предприятий и, при необходимости, также обеспечивает сбор, транспортировку, очистку и удаление или повторное использование промышленных сточных вод и

функционирование которой обеспечивается органом государственного сектора, предприятием частного сектора или посредством партнерства между этими двумя секторами.

10. "План управления водохозяйственной деятельностью" означает план освоения, эксплуатации, охраны и/или использования конкретных водных ресурсов и объектов в пределах территориального района или зоны подпитывания подземных вод, включая охрану их экосистем.

11. "Общественность" означает одно или несколько физических или юридических лиц и, в соответствии с национальным законодательством или практикой, их ассоциации, организации и группы.

12. "Государственный орган" означает:

а) администрацию на национальном, региональном и других уровнях;

b) физических или юридических лиц, выполняющих государственные административные функции в соответствии с национальным законодательством, включая конкретные обязанности, деятельность или услуги, имеющие отношение к окружающей среде, здравоохранению, санитарно-профилактическим мероприятиям, управлению водохозяйственной деятельностью или водоснабжению;

c) любых других физических или юридических лиц, выполняющих государственные обязанности или функции или оказывающих населению услуги под контролем органа или лица, указанного в подпунктах а) или b), выше;

d) учреждения любой упомянутой в статье 21 региональной организации экономической интеграции, которая является Стороной.

Это определение не включает органы или учреждения, действующие в судебном или законодательном качестве.

13. "Местный" относится ко всем соответствующим уровням территориальных единиц ниже государственного уровня.

14. "Конвенция" означает Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, принятую в Хельсинки 17 марта 1992 года.

15. "Совещание Сторон Конвенции" означает орган, учрежденный Сторонами Конвенции в соответствии с ее статьей 17.

16. "Сторона", если в тексте не указано иное, означает государство или упомянутую в статье 21 региональную организацию экономической интеграции, со стороны которого или которой было дано согласие быть связанным или связанной этим Протоколом и для которого или для которой этот Протокол вступил в силу.

17. "Совещание Сторон" означает орган, учрежденный Сторонами в соответствии со статьей 16.

Статья 3 **Сфера действия**

Положения настоящего Протокола применяются к:

- a) поверхностным пресным водам;
- b) подземным водам;
- c) эстуариям;
- d) прибрежным водам, которые используются для рекреационных целей или для производства рыбы методом аквакультуры или производства или сбора моллюсков и ракообразных;
- e) замкнутым водам, общедоступным для купания;
- f) водам в процессе забора, транспортировки, очистки или снабжения;
- g) сточным водам в процессе сбора, транспортировки, очистки и сброса или повторного использования.

Статья 4 Общие положения

1. Стороны принимают все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения степени распространения заболеваний, связанных с водой, в рамках комплексных систем управления водохозяйственной деятельностью, целью которых являются устойчивое использование водных ресурсов, обеспечение такого качества воды в окружающей среде, которое не угрожает здоровью человека, и охрана водных экосистем.

2. Стороны, в частности, принимают все соответствующие меры в целях обеспечения:

а) адекватного снабжения питьевой водой хорошего качества, не содержащей каких-либо микроорганизмов, паразитов и веществ, которые из-за их количества или концентрации представляют собой потенциальную угрозу для здоровья человека. Это включает охрану водных ресурсов, которые используются в качестве источников питьевой воды, очистку воды и создание, совершенствование и обслуживание коллективных систем;

б) адекватных санитарно-профилактических мероприятий, соответствующих такому стандарту, который обеспечивает достаточный уровень охраны здоровья человека и окружающей среды. Это достигается в основном посредством создания, совершенствования и обслуживания коллективных систем;

в) эффективной охраны водных ресурсов, используемых в качестве источников питьевой воды, и их соответствующих водных экосистем от загрязнения из других источников, включая сельское хозяйство, промышленность и другие сбросы и выбросы опасных веществ. Она направлена на эффективное сокращение и устранение сбросов и выбросов веществ, рассматриваемых как опасные для здоровья человека и водных экосистем;

г) достаточных мер по охране здоровья человека от связанных с водой заболеваний, возникающих в результате использования воды для рекреационных целей использования воды для аквакультуры, использование воды для производства и сбора моллюсков и ракообразных, использования сточных вод для ирригации или использования отходов обработки сточных вод в сельском хозяйстве или аквакультуре;

д) эффективных систем для отслеживания ситуаций, которые могут приводить к вспышкам или случаям возникновения заболеваний, связанных с водой, и для реагирования на такие вспышки и случаи и на их угрозу.

3. В дальнейшем при упоминании в настоящем Протоколе "питьевой воды" и "санитарно-профилактических мероприятий" имеются в виду питьевая вода и санитарно-профилактические мероприятия, которые должны соответствовать требованиям пункта 2 настоящей статьи.

4. Стороны принимают все такие меры на основе оценки любой предлагаемой меры на предмет всех ее последствий, включая преимущества, недостатки и издержки для:

- а) здоровья человека,
- б) водных ресурсов и
- в) устойчивого развития,

в рамках которой учитываются разнообразные новые виды воздействия любой предлагаемой меры на различные сферы окружающей среды.

5. Стороны предпринимают все соответствующие действия для создания правовых, административных и экономических условий, которые являются устойчивыми и стимулируют реализацию имеющихся возможностей и в рамках которых государственный, частный и добровольный секторы могут вносить, каждый в своем собственном качестве, свой вклад в совершенствование управления водохозяйственной деятельностью в целях предотвращения, ограничения и сокращения степени распространения заболеваний, связанных с водой.

6. Стороны требуют от государственных органов, рассматривающих возможность принятия мер или одобряющих принятие мер другими субъектами, которые могут иметь существенное воздействие на любую водную среду, подпадающую под сферу действия настоящего Протокола, должным образом учитывать любое потенциальное воздействие этих мер на здоровье людей.

7. Когда Сторона является Стороной Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, соблюдение государственными органами этой Стороны требований этой Конвенции в отношении планируемой меры должно удовлетворять и требованию в отношении этой меры, предусмотренному в пункте 6 настоящей статьи.

8. Положения настоящего Протокола не затрагивают прав Сторон продолжать осуществлять, принимать или вводить в действие более строгие меры, чем те, которые изложены в настоящем Протоколе.

9. Положения настоящего Протокола не затрагивают прав и обязанностей любой Стороны настоящего Протокола, вытекающих из Конвенции или любого другого существующего международного соглашения, за исключением тех случаев, когда требования, предусмотренные настоящим Протоколом, являются более строгими, чем соответствующие требования, предусмотренные Конвенцией или другим вышеуказанным существующим международным соглашением.

Статья 5

Принципы и подходы

При принятии мер по осуществлению настоящего Протокола Стороны руководствуются, в частности, следующими принципами и подходами:

а) принципом принятия мер предосторожности, в соответствии с которым меры по предотвращению, ограничению и сокращению степени распространения заболеваний, связанных с водой, не должны откладываться на том основании, что научные исследования не установили в полной мере причинно-следственной связи между фактором, на который нацелены эти меры, с одной стороны, и потенциальным вкладом этого фактора в распространение заболеваний, связанных с водой, и/или его трансграничным воздействием – с другой;

б) принципом "загрязнитель платит", в соответствии с которым расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения, покрываются загрязнителем;

в) в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и развития и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции;

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

е) следует принимать профилактические меры для предотвращения вспышек и случаев распространения заболеваний, связанных с водой, и для охраны водных ресурсов, используемых в качестве источников питьевой воды, поскольку такие меры являются более действенными в отношении вредных последствий и могут быть более затратоэффективными, чем меры по исправлению положения;

ф) меры по управлению водными ресурсами следует осуществлять на самом низком соответствующем административном уровне;

г) вода имеет социальную, экономическую и экологическую ценность, и поэтому управление водохозяйственной деятельностью следует осуществлять таким образом, чтобы обеспечить наиболее приемлемое и устойчивое сочетание этих ценностей;

h) эффективному использованию воды следует способствовать с помощью экономических инструментов и повышения информированности;

и) доступ к информации и участие общественности в процессе принятия решений по вопросам воды и здоровья необходимы, среди прочего, в целях улучшения качества принимаемых решений и содействия их осуществлению, обеспечения осведомленности общественности о соответствующих вопросах, предоставления общественности возможности выражать свое беспокойство и предоставления возможности государственным органам должным образом учитывать такое беспокойство. Такой доступ и такое участие следует дополнять соответствующим доступом к судебному и административному пересмотру соответствующих решений;

j) управление водными ресурсами следует, по мере возможности, осуществлять комплексным образом на основе водосборных площадей в целях обеспечения тесной связи между социально-экономическим развитием и охраной природных экосистем, а также увязывания управления водными ресурсами с законодательными мерами по регулированию качества других аспектов окружающей среды. Такой комплексный подход следует применять на всей территории водосборной площади, независимо от того, является она трансграничной или нет, включая связанные с ней прибрежные воды, всю совокупность зоны подпитывания подземных вод или соответствующие части такого водосбора или зоны подпитывания подземных вод;

к) особое внимание следует уделять защите тех, кто особенно уязвим к заболеваниям, связанным с водой;

l) равноправный доступ к воде как с точки зрения адекватного количества, так и адекватного качества, следует предоставлять всем членам общества, особенно тем, кто находится в неблагоприятном положении или страдает от социального отчуждения;

m) при осуществлении своих прав и полномочий в отношении воды, закрепленных в частном и публичном праве, физическим и юридическим лицам и учреждениям, как в государственном, так и в частном секторе, следует в порядке ответной меры содействовать охране водной среды и сохранению водных ресурсов; и

n) в процессе выполнения настоящего Протокола должным образом следует учитывать местные проблемы, потребности и знания.

Статья 6

Целевые показатели и контрольные сроки

1. Для достижения цели настоящего Протокола Стороны Протокола добиваются:

а) доступа к питьевой воде для всех;

б) реализации санитарно-профилактических мероприятий в отношении всех в рамках комплексных систем управления водохозяйственной деятельностью, целью которых является устойчивое использование водных ресурсов, обеспечение такого качества воды в окружающей среде, которое не угрожает здоровью человека, и охрана водных экосистем.

2. В этих целях каждая из Сторон устанавливает и публикует национальные и/или местные целевые показатели в отношении норм и уровней результативности, которые необходимо достигать или поддерживать для обеспечения высокого уровня защиты от заболеваний, связанных с водой. Эти целевые показатели периодически пересматриваются. При этом они предусматривают соответствующие практические и/или другие меры для участия общественности на транспарентной и справедливой основе и обеспечивают должный учет результатов участия общественности. За исключением тех случаев, когда общегосударственные или местные обстоятельства делают их ненужными для предотвращения, ограничения и сокращения степени распространения заболеваний, связанных с водой, такие целевые показатели, среди прочего, охватывают:

а) качество снабжаемой питьевой воды с учетом Руководства по контролю качества питьевой воды, разработанного Всемирной организацией здравоохранения;

б) сокращение масштабов вспышек и случаев заболеваний, связанных с водой;

с) район их территории или численность или долю групп населения, которые должны обслуживаться коллективными системами снабжения питьевой водой или для которых необходимо улучшить снабжение питьевой водой другими средствами;

д) район территории или численность или долю групп населения, которые должны обслуживаться коллективными системами санитарно-профилактических мероприятий или для которых необходимо улучшить систему санитарно-профилактических мероприятий с помощью других средств;

е) уровни эффективности, которые должны достигаться такими коллективными системами и соответственно другими такими средствами водоснабжения и системами санитарно-профилактических мероприятий;

ф) применение признанной надлежащей практики в области управления водоснабжением и системой санитарно-профилактических мероприятий, включая охрану вод, используемых в качестве источников питьевой воды;

г) частотность сбросов:

i) необработанных сточных вод и

ii) необработанных потоков ливневых сточных вод из коллекторных систем для сточных вод в воды, подпадающие под действие настоящего Протокола;

h) качество сбросов сточных вод из установок по очистке сточных вод в воды, подпадающие под действие настоящего Протокола;

i) удаление или повторное использование осадка сточных вод из коллективных систем санитарно-профилактических мероприятий или других установок для санитарной очистки и качество сточных вод, используемых для орошения, с учетом Руководящих положений по безопасному использованию сточных вод и отходов жизнедеятельности человека в сельском хозяйстве и аквакультуре Всемирной организации здравоохранения и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде;

ж) качество вод, которые используются как источники питьевой воды, которые общедоступны для купания или используются для аквакультуры или разведения или сбора моллюсков и ракообразных;

к) применение признанной надлежащей практики в области управления замкнутыми водами, общедоступными для купания;

л) выявление и приведение в порядок особо загрязненных мест, которые оказывают или могут оказать неблагоприятное воздействие на водные ресурсы и объекты, подпадающие под действие настоящего Протокола, и таким образом являются источниками угрозы возникновения заболеваний, связанных с водой;

м) эффективность систем рациональной эксплуатации, разработки, охраны и использования водных ресурсов, включая применение признанной надлежащей практики в области ограничения загрязнения из источников всех видов;

н) периодичность публикации информации о качестве снабжаемой питьевой воды и других вод, относящейся к целевым показателям, указанным в этом пункте, в период между публикацией информации, предусмотренной в пункте 2 статьи 7.

3. В течение двух лет с момента приобретения статуса Стороны Протокола каждая Сторона устанавливает и публикует целевые показатели, упомянутые в пункте 2 настоящей статьи, а также контрольные сроки их достижения.

4. В том случае, если для достижения целевого показателя требуется длительный процесс осуществления, устанавливаются промежуточные или поэтапные целевые показатели.

5. В целях содействия достижению целевых показателей, указанных в пункте 2 настоящей статьи, каждая из Сторон:

а) создает на национальном или местном уровне механизмы для координации работы своих компетентных органов;

б) разрабатывает на трансграничном, национальном и/или местном уровне, предпочтительно ориентируясь на водосборные площади и зоны подпитывания подземных вод, планы управления водохозяйственной деятельностью. При этом они предусматривают соответствующие практические и/или другие меры для участия общественности на транспарентной и справедливой основе и обеспечивают должный учет результатов участия общественности. Такие планы могут быть составной частью других соответствующих планов, программ или документов, которые разрабатываются в других целях, при условии что они обеспечивают общественности полную осведомленность о предложениях по достижению целевых показателей, упомянутых в настоящей статье, и о соответствующих контрольных сроках;

в) создает и поддерживает правовую и организационную основу для контроля и обеспечения соблюдения стандартов качества питьевой воды;

г) создает и поддерживает механизмы, включая в соответствующих случаях правовые и институциональные механизмы в целях контроля, оказания содействия достижению и при необходимости обеспечения соблюдения других норм и уровней результативности, по которым установлены целевые показатели, упомянутые в пункте 2 настоящей статьи.

Статья 7

Обзор и оценка прогресса

1. Каждая из Сторон осуществляет сбор и оценку данных, касающихся:
 - а) своего прогресса в направлении достижения целевых показателей, упомянутых в пункте 2 статьи 6;
 - б) показателей, позволяющих оценивать то, в какой мере этот прогресс способствовал предотвращению, ограничению или сокращению степени распространения заболеваний, связанных с водой.
2. Каждая из Сторон периодически публикует результаты проводимого ею сбора и оценки данных. Периодичность таких публикаций устанавливается Совещанием Сторон.
3. Каждая из Сторон обеспечивает, чтобы результаты взятия проб воды и стоков, проводимого в целях сбора таких данных, были доступны для общественности.
4. На основе сбора и оценки таких данных каждая Сторона периодически производит обзор прогресса в достижении целевых показателей, упомянутых в пункте 2 статьи 6, и публикует оценку этого прогресса. Периодичность таких обзоров устанавливается Совещанием Сторон. Без ущерба для возможности проведения более частых обзоров, в соответствии с пунктом 2 статьи 6, обзоры, упомянутые в этом пункте, включают обзор целевых показателей, упомянутых в пункте 2 статьи 6, в порядке их уточнения в свете научных и технических знаний.
5. Каждая Сторона представляет секретариату, упомянутому в статье 17, для распространения среди других Сторон краткий доклад, содержащий собранные и проанализированные данные, а также оценку достигнутого прогресса. Такие доклады должны соответствовать руководящим принципам, установленным Совещанием Сторон. Эти руководящие принципы предусматривают, что Стороны могут использовать для этой цели доклады, охватывающие соответствующую информацию, подготовленную для других международных форумов.
6. Совещание Сторон проводит оценку прогресса, достигнутого в осуществлении настоящего Протокола, на основе таких кратких докладов.

Статья 8

Системы реагирования

1. Каждая из Сторон надлежащим образом обеспечивает:
 - а) создание, совершенствование или обслуживание комплексных национальных и/или местных систем надзора и раннего предупреждения для:
 - i) выявления вспышек или случаев заболеваний, связанных с водой, или значительной угрозы таких вспышек или случаев, в том числе возникающих в результате загрязнения воды или чрезвычайных погодных явлений;
 - ii) быстрого и четкого уведомления соответствующих государственных органов о таких вспышках, случаях или угрозах;
 - iii) распространения среди населения, которое может пострадать, – в случае любой неминуемой угрозы здоровью людей, обусловленной болезнью, связанной с водой, – всей информации, имеющейся в распоряжении государственных органов и могущей помочь населению принять меры по предотвращению и снижению ущерба;

- iv) предоставления на рассмотрение соответствующих государственных органов и, в соответствующих случаях, общественности рекомендаций, касающихся профилактических и восстановительных мероприятий;
 - b) тщательную и своевременную подготовку комплексных национальных и местных планов действий в чрезвычайных ситуациях для реагирования в случаях возникновения таких вспышек, случаев и угроз;
 - c) предоставление соответствующим государственным органам необходимых возможностей по реагированию на такие вспышки, случаи или ситуации, связанные с риском, в соответствии с конкретным планом действий в чрезвычайных ситуациях.
2. Системы надзора и раннего предупреждения, планы действий в чрезвычайных ситуациях и возможности по реагированию на возникновение заболеваний, связанных с водой, могут сочетаться с аналогичными механизмами, относящимися к другим областям.
3. В течение трех лет с момента приобретения статуса Стороны Протокола каждая Сторона вводит в действие системы надзора и раннего предупреждения, планы действий в чрезвычайных ситуациях и обеспечивает возможности по реагированию, упомянутые в пункте 1 настоящей статьи.

Статья 9

Информированность общественности, обучение, подготовка, научные исследования и опытно-конструкторские работы и информация

1. Стороны принимают меры, направленные на повышение информированности всех групп населения в отношении:
- a) важности управления водохозяйственной деятельностью и здравоохранения и взаимосвязи между ними;
 - b) закрепленных в частном и публичном праве и касающихся воды прав и правомочий физических и юридических лиц и учреждений как государственного, так и частного сектора, а также их моральных обязательств содействовать охране водной среды и сохранению водных ресурсов.
2. Стороны способствуют:
- a) пониманию лицами, ответственными за управление водохозяйственной деятельностью, водоснабжение и санитарно-профилактические мероприятия, тех аспектов их работы, которые относятся к охране здоровья людей;
 - b) пониманию лицами, ответственными за охрану здоровья людей, основных принципов управления водохозяйственной деятельностью, водоснабжения и системы санитарно-профилактических мероприятий.
3. Стороны поощряют образование и подготовку профессиональных и технических кадров, необходимых для управления водными ресурсами, эксплуатации систем водоснабжения и реализации систем санитарно-профилактических мероприятий, а также поощряют их переподготовку и совершенствование их знаний и навыков. Такое образование и такая подготовка должны включать в себя соответствующие аспекты здравоохранения.
4. Стороны поощряют:
- a) проведение научных исследований и разработку затратоэффективных средств и методов предотвращения, ограничения и сокращения степени распространения заболеваний, связанных с водой;

б) разработку комплексных информационных систем, позволяющих обрабатывать данные, касающиеся долгосрочных тенденций, нынешних факторов, вызывающих озабоченность, и возникавших в прошлом проблем, а также путей их успешного решения, и предоставление такой информации компетентным органам.

Статья 10

Информирование общественности

1. В дополнение к требованиям настоящего Протокола о том, чтобы Стороны публиковали конкретную информацию или документы, каждая Сторона в рамках своего законодательства принимает меры к тому, чтобы предоставить в распоряжение общественности той информации, которая имеется у государственных органов и которая дает ей возможность получить разумно необходимые сведения для широкого обсуждения таких вопросов, как:

а) установление целевых показателей и контрольных сроков их достижения и принятия планов управления водохозяйственной деятельностью в соответствии со статьей 6;

б) создание, совершенствование и обслуживание систем надзора и раннего предупреждения и принятие планов действий в чрезвычайных ситуациях в соответствии со статьей 8;

в) содействие повышению информированности общественности, образованию, подготовке, научным исследованиям, опытно-конструкторским работам и информации в соответствии со статьей 9.

2. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы государственные органы в ответ на просьбу о предоставлении другой информации, касающейся соблюдения настоящего Протокола, предоставляли такую информацию общественности в разумные сроки в рамках национального законодательства.

3. Стороны обеспечивают общественности возможность бесплатного ознакомления в разумные сроки с информацией, упомянутой в пункте 4 статьи 7 и в пункте 1 настоящей статьи, в целях ее проверки и предоставляют представителям общественности практические возможности для получения копий такой информации у Сторон за разумную плату.

4. Ничто в настоящем Протоколе не требует от государственного органа опубликовывать информацию или предоставлять информацию общественности, если:

а) государственный орган не располагает этой информацией;

б) просьба о предоставлении информации является явно необоснованной или сформулирована в слишком общем виде; или

в) информация касается материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки, или внутренней переписки государственных органов, когда такое исключение предусматривается национальным законодательством или сложившейся практикой, с учетом заинтересованности общественности в ее разглашении.

5. Ничто в настоящем Протоколе не требует от государственного органа опубликовывать информацию или предоставлять информацию общественности, если разглашение такой информации отрицательно повлияет на:

а) конфиденциальность работы государственных органов в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством;

б) международные отношения, национальную оборону или государственную безопасность;

с) отправление правосудия, возможность для лиц подвергаться справедливому судебному разбирательству или способность государственных органов проводить расследование уголовного или дисциплинарного характера;

d) конфиденциальность коммерческой или промышленной информации в тех случаях, когда такая конфиденциальность охраняется законом в целях защиты законных экономических интересов. В этих рамках информация о выбросах и сбросах, относящаяся к охране окружающей среды, подлежит разглашению;

e) права интеллектуальной собственности;

f) конфиденциальность личных данных и/или архивов, касающихся физического лица, когда соответствующее лицо не дало согласия на предоставление такой информации общественности в соответствии с положениями национального законодательства;

g) интересы третьей стороны, представившей запрашиваемую информацию, если эта сторона не связана правовым обязательством поступать подобным образом или если на эту сторону не может быть возложено такое обязательство, и в тех случаях, когда эта сторона не дает согласия на разглашение соответствующего материала; или

h) окружающую среду, к которой относится эта информация, например места размножения редких видов.

Вышеупомянутые основания для отказа толкуются ограничительно с учетом заинтересованности общественности в разглашении этой информации и с учетом того, относится ли запрошенная информация к выбросам и сбросам в окружающую среду.

Статья 11

Международное сотрудничество

Стороны сотрудничают и при необходимости оказывают помощь друг другу:

a) в осуществлении международных действий в поддержку целей настоящего Протокола;

b) в осуществлении, при наличии соответствующих запросов, национальных и местных планов во исполнение настоящего Протокола.

Статья 12

Совместные и согласованные международные действия

В соответствии с подпунктом а) статьи 11 Стороны способствуют сотрудничеству в области осуществления международных действий в отношении:

a) разработки совместно согласованных целевых показателей по вопросам, упомянутым в пункте 2 статьи 6;

b) разработки показателей для целей пункта 1 b) статьи 7 для иллюстрации того, насколько успешными являются действия в отношении предотвращения, ограничения или сокращения степени распространения заболеваний, связанных с водой;

c) создания совместных или согласованных систем надзора и систем раннего предупреждения, планов действий в чрезвычайных ситуациях и возможностей по реагированию в рамках национальных систем, обеспечиваемых в соответствии со статьей 8, или в дополнение к ним в целях реагирования на вспышки и случаи заболеваний, связанных с водой, и на наличие значительной угрозы таких вспышек и случаев, особенно в связи с загрязнением воды или чрезвычайными погодными явлениями;

d) взаимной помощи в области реагирования на вспышки и случаи заболеваний, связанных с водой, и на наличие значительной угрозы таких вспышек и случаев, особенно в связи с загрязнением воды или чрезвычайными погодными явлениями;

e) разработки комплексных информационных систем и баз данных, обмена информацией, а также техническими и правовыми знаниями и опытом;

f) оперативного и четкого уведомления компетентными органами одной Стороны соответствующих органов других Сторон, которые могут подвергаться:

i) вспышкам или случаям заболеваний, связанных с водой, и

ii) значительной угрозе таких вспышек и случаев, которые были выявлены;

g) обмена информацией об эффективных средствах распространения среди общественности информации о заболеваниях, связанных с водой.

Статья 13

Сотрудничество, относящееся к трансграничным водам

1. В тех случаях, когда какие-либо Стороны граничат с одними и теми же трансграничными водами, они, в дополнение к своим другим обязательствам по статьям 11 и 12, сотрудничают и при необходимости оказывают друг другу помощь в предотвращении, ограничении и сокращении трансграничных последствий заболеваний, связанных с водой. В частности, они:

a) обмениваются информацией и знаниями о трансграничных водах и связанных с ними проблемах и рисках с другими Сторонами, граничащими с теми же водами;

b) стремятся к введению в действие вместе с другими Сторонами, граничащими с теми же трансграничными водами, совместных или согласованных планов управления водохозяйственной деятельностью в соответствии с пунктом 5 b) статьи 6 и систем надзора и раннего предупреждения и планов действий в чрезвычайных ситуациях в соответствии с пунктом 1 статьи 8 с целью реагирования на вспышки и случаи заболеваний, связанных с водой, и на наличие значительной угрозы таких вспышек и случаев, особенно в связи с загрязнением воды или чрезвычайными погодными явлениями;

c) на основе равенства и взаимности производят адаптацию своих соглашений и других договоренностей в отношении их трансграничных вод с целью ликвидации любых противоречий с основными принципами настоящего Протокола и для определения своих взаимных отношений и поведения в отношении целей настоящего Протокола;

d) консультируют друг друга по просьбе любой из них в отношении серьезности вредного воздействия на здоровье человека, которое может оказывать соответствующее заболевание, связанное с водой.

2. В тех случаях, когда соответствующие Стороны Протокола являются Сторонами Конвенции, такое сотрудничество и помощь в связи с любыми трансграничными последствиями связанных с водой заболеваний, представляющими собой трансграничное воздействие, осуществляются в соответствии с положениями Конвенции.

Статья 14

Международная поддержка национальных действий

При осуществлении сотрудничества и оказании содействия друг другу в осуществлении национальных и местных планов в соответствии с подпунктом b) статьи 11 Стороны, в частности, рассматривают вопрос о том, каким наилучшим образом они могут оказывать помощь в целях содействия:

- a) подготовке планов управления водохозяйственной деятельностью в трансграничном, национальном и/или местном контексте и схем улучшения водоснабжения и санитарно-профилактических мероприятий;
- b) совершенствованию, в соответствии с такими планами и схемами, разработки проектов, особенно проектов развития инфраструктуры, в целях облегчения доступа к источникам финансирования;
- c) эффективному выполнению таких проектов;
- d) созданию систем надзора и раннего предупреждения, разработке планов действий в чрезвычайных обстоятельствах и созданию возможностей по реагированию в случае возникновения болезней, связанных с водой;
- e) подготовке законодательства, необходимого для поддержки осуществления настоящего Протокола;
- f) образованию и подготовке ключевых профессиональных и технических кадров;
- g) научным исследованиям и разработке затратоэффективных средств и методов предотвращения, ограничения и сокращения степени распространения заболеваний, связанных с водой;
- h) функционированию эффективных сетей мониторинга и оценки эффективности и качества работы водохозяйственных служб и развитию комплексных баз данных и информационных систем;
- i) обеспечению гарантированного качества деятельности по мониторингу, включая межлабораторные сопоставления.

Статья 15

Рассмотрение соблюдения

Стороны рассматривают соблюдение Сторонами положений настоящего Протокола на основе обзоров и оценок, упомянутых в статье 7. Многосторонние меры по контролю за соблюдением, имеющие неконфронтационный, несудебный и консультативный характер, устанавливаются Сторонами на их первом совещании. Эти меры должны обеспечивать надлежащее участие общественности.

Статья 16

Совещание сторон

1. Первое совещание Сторон созывается не позднее, чем через восемнадцать месяцев со дня вступления в силу настоящего Протокола. Впоследствии очередные совещания созываются через регулярные интервалы, определяемые Сторонами, но не реже одного раза в три года, за исключением тех случаев, когда это необходимо для достижения целей пункта 2 настоящей статьи. Стороны проводят внеочередные совещания, если они принимают решение об этом на очередном совещании или же по письменной просьбе одной из Сторон при условии, что эта просьба будет поддержана не менее чем одной третью Сторон в течение шести месяцев со дня уведомления всех Сторон.

2. По возможности очередные совещания Сторон проводятся в те же сроки, что и совещания Сторон Конвенции.

3. На своих совещаниях Стороны постоянно контролируют выполнение настоящего Протокола и с учетом этой цели:

a) осуществляют рассмотрение политики и методологических подходов к предотвращению, ограничению и сокращению степени распространения заболеваний, связанных с водой, поощряют их согласование и укрепляют трансграничное и международное сотрудничество в соответствии со статьями 11, 12, 13 и 14;

b) оценивают прогресс в области осуществления настоящего Протокола на основе информации, представляемой Сторонами в соответствии с руководящими принципами, установленными Совещанием Сторон. Такие руководящие принципы должны исключать возможность дублирования работы по представлению информации;

c) информируются о прогрессе, достигнутом в осуществлении Конвенции;

d) обмениваются информацией с Совещанием Сторон Конвенции и рассматривают возможности осуществления с ним совместных действий;

e) прибегают, при необходимости, к услугам соответствующих органов Европейской экономической комиссии и Европейского регионального комитета Всемирной организации здравоохранения;

f) определяют условия участия других компетентных международных правительственных и неправительственных органов во всех совещаниях и других видах деятельности, связанных с достижением целей настоящего Протокола;

g) рассматривают необходимость принятия дальнейших мер, касающихся доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа общественности к процедурам пересмотра решений в судебном и административном порядке в рамках настоящего Протокола в свете опыта, приобретенного по этим вопросам на других международных форумах;

h) разрабатывают программу работы, включая проекты, подлежащие совместному осуществлению в соответствии с настоящим Протоколом и Конвенцией, и учреждают любые органы, необходимые для осуществления этой программы работы;

i) рассматривают и принимают руководящие принципы и рекомендации, способствующие осуществлению положений настоящего Протокола;

j) на первом совещании рассматривают и принимают консенсусом правила процедуры своих совещаний. Эти правила процедуры содержат положение, направленное на содействие гармоничному сотрудничеству с Совещанием Сторон Конвенции;

k) рассматривают и принимают предложения о поправках к настоящему Протоколу;

l) рассматривают и осуществляют любые дополнительные меры, которые могут потребоваться для достижения целей настоящего Протокола.

Статья 17

Секретариат

1. Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии и Региональный директор Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения выполняют в связи с настоящим Протоколом следующие секретариатские функции:

- a) созывают и подготавливают совещания Сторон;
- b) передают Сторонам доклады и другую информацию, полученную в соответствии с положениями настоящего Протокола;
- c) осуществляют такие иные функции, которые могут быть определены Совещанием Сторон на основе имеющихся ресурсов.

2. Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии и Региональный директор Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения:

- a) детально определяют механизмы разграничения своих функций в Меморандуме о взаимопонимании и соответственно информируют об этом Совещание Сторон;
- b) сообщают Сторонам об элементах и условиях выполнения программы работы, упомянутой в пункте 3 статьи 16.

Статья 18

Поправки к Протоколу

1. Любая Сторона может предлагать поправки к настоящему Протоколу.
2. Предложения о поправках к настоящему Протоколу рассматриваются на совещании Сторон.
3. Текст любой предлагаемой поправки к настоящему Протоколу представляется в письменном виде в секретариат, который доводит ее до сведения всех Сторон не позднее чем за девяносто дней до начала совещания, на котором предлагается ее принятие.
4. Поправка к настоящему Протоколу принимается консенсусом представителей Сторон, присутствующих на совещании. Принятая поправка препровождается секретариатом Депозитарию, который распространяет ее среди всех Сторон для ее принятия ими. Поправка вступает в силу для принявших ее Сторон на девяностый день после даты сдачи на хранение Депозитарию двумя третями этих Сторон своих документов о принятии данной поправки. Поправка вступает в силу для любой другой Стороны на девяностый день после даты сдачи на хранение этой Стороной своего документа о принятии поправки.

Статья 19

Право голоса

1. За исключением случаев, предусмотренных в пункте 2 настоящей статьи, каждая Сторона имеет один голос.
2. Региональные организации экономической интеграции осуществляют свое право голоса по вопросам, входящим в их компетенцию, располагая числом голосов, равным числу их государств-членов, являющихся Сторонами. Такие организации утрачивают свое право голоса, если их государства-члены осуществляют свое право голоса, и наоборот.

Статья 20

Урегулирование споров

1. При возникновении спора между двумя или более Сторонами относительно толкования или применения настоящего Протокола они стремятся к урегулированию спора путем переговоров или любым другим способом, приемлемым для участвующих в споре Сторон.

2. При подписании, ратификации, принятии или утверждении настоящего Протокола или присоединении к нему или в любое время после этого любая Сторона может в письменном виде заявить Депозитарию о том, что применительно к спору, не урегулированному в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, она принимает одно из следующих средств урегулирования споров в качестве обязательного для любой Стороны, принимающей на себя такое же обязательство:

а) урегулирование спора в соответствии с положениями Конвенции, касающимися урегулирования споров, возникающих в связи с Конвенцией, если Стороны Протокола являются Сторонами Конвенции и согласились считать в качестве обязательного в отношении каждой из них одно или оба средства урегулирования спора, предусмотренные в Конвенции;

б) в любом другом случае передача спора на рассмотрение Международного Суда, если Стороны не договорятся об арбитраже или какой-либо другой форме урегулирования спора.

Статья 21

Подписание

Настоящий Протокол открыт для подписания в Лондоне 17 и 18 июня 1999 года по случаю проведения третьей Конференции на уровне министров "Окружающая среда и здоровье", а затем в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке до 18 июня 2000 года государствами – членами Европейской экономической комиссии, государствами – членами Европейского регионального комитета Всемирной организации здравоохранения, государствами, имеющими консультативный статус при Европейской экономической комиссии в соответствии с пунктом 8 резолюции 36 (IV) Экономического и Социального Совета от 28 марта 1947 года, а также региональными организациями экономической интеграции, созданными суверенными государствами – членами Европейской экономической комиссии или Европейского регионального комитета Всемирной организации здравоохранения, которым их государства-члены передали полномочия по вопросам, регулируемым настоящим Протоколом, включая полномочия заключать договоры, касающиеся данных вопросов.

Статья 22

Ратификация, принятие, утверждение и присоединение

1. Настоящий Протокол подлежит ратификации, принятию или утверждению подписавшими его государствами и региональными организациями экономической интеграции.

2. Настоящий Протокол открыт для присоединения для государств и организаций, указанных в статье 21.

3. Любая указанная в статье 21 организация, которая становится Стороной при том, что ни одно из государств – членов этой организации не является Стороной, связана всеми обязательствами, предусмотренными настоящим Протоколом. В случае с такими организациями, когда одно или несколько государств – членов таких организаций являются Сторонами, данная организация и ее государства-члены принимают решение в отношении их соответствующих обязанностей по выполнению своих обязательств по настоящему Протоколу. В таких случаях данная организация и государства-члены не могут одновременно пользоваться правами, предусмотренными в настоящем Протоколе.

4. В своих документах о ратификации, принятии, утверждении или присоединении региональные организации экономической интеграции, указанные в статье 21, заявляют о пределах своей компетенции в отношении вопросов, регулируемых настоящим Протоколом. Эти организации также информируют Депозитария о любом существенном изменении пределов своей компетенции.

5. Документы о ратификации, принятии, утверждении или присоединении сдаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

Статья 23

Вступление в силу

1. Настоящий Протокол вступает в силу на девяностый день после сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении.

2. Для целей пункта 1 настоящей статьи любой документ, сдаваемый на хранение региональной организацией экономической интеграции, не рассматривается в качестве дополнительного к документам, которые сдаются на хранение государствами – членами такой организации.

3. Для каждого государства или организации, указанных в статье 21, которые ратифицируют, принимают или утверждают настоящий Протокол или присоединяются к нему после сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении, Протокол вступает в силу на девяностый день после сдачи на хранение таким государством или организацией своего документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении.

Статья 24

Выход

В любое время по истечении трех лет со дня вступления в силу настоящего Протокола для какой-либо Стороны эта Сторона может выйти из Протокола путем направления письменного уведомления Депозитарию. Любой такой выход приобретает силу на девяностый день после даты получения уведомления о нем Депозитарием.

Статья 25

Депозитарий

В качестве Депозитария настоящего Протокола выступает Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций.

Статья 26

Аутентичные тексты

Подлинник настоящего Протокола, английский, немецкий, русский и французский тексты которого являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящий Протокол.

СОВЕРШЕНО в Лондоне семнадцатого июня одна тысяча девятьсот девяносто девятого года.

