

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

Рысбеков Ю.Х., Рысбеков А.Ю.

Хельсинская Конвенция Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (далее – Конвенция 1992) и Нью-Йоркская Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. (далее – Конвенция 1997) являются двумя глобальными инструментами международного водного права (МВП)¹.

Первоначально Конвенция 1992 рассматривалась как региональный инструмент.

Согласно изменениям (2003 г.) к Конвенции, вступившими в силу 06 февраля 2013 г., Сторонами Конвенции 1992 могут быть все государства - члены ООН, то есть Конвенция (ЕЭК ООН) 1992 также стала глобальным инструментом в сфере охраны и регулирования использования трансграничных водных ресурсов².

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

ЕЭК ООН: справка

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

Кроме стран Европы, в ЕЭК ООН входят США, Канада, Турция, Израиль, а также Казахстан (31.01.1994), Таджикистан (12.12.1994), Туркменистан, Узбекистан и

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

² The UNECE Water Convention (Helsinki, 17 March 1992) // <http://www.unece.org/env/water/>

Кыргызстан (все три – 30.07.1993). Из постсоветских государств Белоруссия (Беларусь), Россия и Украина являются членами ЕЭК ООН со времени основания Комиссии – 28 марта 1947 г.

Начиная с 1979 г., в рамках ЕЭК ООН разработаны 14 международно-правовых актов (МПА), в том числе 5 Конвенций, которые касаются загрязнения воздуха³, оценки воздействия на окружающую среду⁴, промышленных аварий⁵, трансграничных вод⁶ и общественного участия⁷, а также ряд Протоколов⁸ к некоторым из этих Конвенций.

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

Конвенция 1992 вступила в силу 6 октября 1996 г., ее Сторонами, по состоянию на январь 2016 г., являются 41 Страна, включая Европейский Союз (ЕС)⁹.

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

Основное назначение Конвенции 1992 заключается в усилении национальных правовых мер в целях защиты и обеспечения экологически устойчивого управления трансграничными поверхностными и подземными водами¹⁰.

³ Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13 ноября 1979 г.)

⁴ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (ЭСПО, Финляндия, 25 февраля 1991 г.)

⁵ Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 г.).

⁶ Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.).

⁷ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (ОРХУС, Дания, 25 июня 1998 г.)

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

⁹ United Nations Treaty Collection Chapter XXVII Environment 5 Convention on the Protection and Use of Trans-boundary Watercourses and International Lakes (Helsinki, 17 March 1992) // https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&lang=en

¹⁰ Environmental conventions and protocols // <http://www.unece.org/leginstr/env.htm>

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

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

Конвенция 1997 вступила в силу 17 августа 2014 г., ее Сторонами, по состоянию на январь 2016 г., являются 36 Сторон, Узбекистан является единственным государством из постсоветских республик, подписавшим (4 сентября 2007 г.) Конвенцию 1997¹¹.

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

Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию 21 мая 1997 г. 103 головами «за» и 3-мя «против» (Турция, Китай, Бурунди), и при 27 воздержавшихся¹²

Положения Конвенции 1997 широко использовались в документах международного права (МП) еще до вступления ее в силу, так как Конвенция отражала основные правовые принципы управления ненавигационным использованием ТВР¹³.

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

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

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

¹¹ United Nations Treaty Collection Chapter XXVII Environment 12 Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses (New York, 21 May 1997) // https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en

¹² General Assembly adopts Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses Press Release // [http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_\(press_Release\);](http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_(press_Release);)

¹³ Так, см.: Stephen McCaffrey The contribution of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses - International Journal of Global Environmental Issues 2001 - Vol. 1, No.3/4 pp. 250-263 // http://www.inderscience.com/search/index.php?action=record&rec_id=980

Данный фактор признается существенным недостатком Конвенции.

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

По мнению большинства экспертов, эти Конвенции дополняют друг друга.

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

Имплементация: о чем говорит доктрина права

Политический словарь дает наиболее краткое определение понятия «имплементация»:

- «исполнение государством международно-правовых норм»¹⁴.

В доктрине международного права (МП) понятие «имплементация» имеет несколько расширенное содержание, в частности¹⁵:

- Имплементация – реализация международных обязательств на внутригосударственном уровне, посредством трансформации международно-правовых норм в национальную правовую систему»¹⁶.

Среди основных способов имплементации эксперты выделяют следующие:

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

¹⁴ Политический словарь Мир словарей // http://mirсловarei.com/content_pol/implementacija-4788.html

¹⁵ Так, см.: 1. Имплементация Словари // http://edu.jobsmarket.ru/?view_term=762&razdel_id=316; 2. Правовая имплементация // http://ru.wikipedia.org/wiki/Правовая_имплементация; 3. ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ Энциклопедия юриста // http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/; Имплементация норм международного права: опыт зарубежных стран // http://www.pravo.vuzlib.net/book_z493_page_6.html

¹⁶ Барбук А. Соотношение международного и внутригосударственного права: теоретические аспекты // Журнал международного права и международных отношений 2005, № 1 // http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=730&Itemid=215

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

Имплементация: законодательство Республики Узбекистан

Конституция Республики Узбекистан закрепляет приоритет МП над нормами внутригосударственного права (Преамбула)¹⁷:

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

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

Согласно Закону Республики Узбекистан «О международных договорах Республики Узбекистан»¹⁸ (далее – Закон РУ о МД), в частности, МД РУ заключаются, исполняются, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами МП, Конституцией..., а также настоящим Законом и положениями самого договора (ст. 2).

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

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

Согласно Закону РУ о МД:

- МД РУ подлежат неукоснительному и обязательному соблюдению Республикой Узбекистан в соответствии с нормами МП (ст. 27);

¹⁷ Конституция Республики Узбекистан / Принята 8 декабря 1992 года на 11-ой Сессии

Верховного Совета Республики Узбекистан 12-ого созыва. В Конституцию внесены изменения в соответствии с Законом РУ от 25.12.2008 г. № ЗРУ-194 // <http://fmc.uz/legisl.php?id=konst>

¹⁸ Закон Республики Узбекистан «О международных договорах Республики Узбекистан» от 22 декабря 1995 года N172-1 (В редакции Законов РУ от 25 апреля 2003 г. N482-II, 12 декабря 2003 г. N568-II, 14 декабря 2005 года) //

http://www.mfer.uz/rus/zakonodatelstvo_v_sfere_ved/zakoni_respubliki_uzbekistan/o_mejdunarodnix_dogovor_ax.mgr

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

Согласно Закону РУ «О подготовке законодательных актов Республики Узбекистан»¹⁹, Олий Мажлис РУ разрабатывает и принимает... планы законотворческой работы, которые включают, в частности, одним из основных направлений (ст. 4):

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

Согласно Закону РУ «Об основных принципах внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан»²⁰:

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

Постановлением Кабинета Министров РУ № 473 (от 12 декабря 2000 г.)²¹, для обеспечения качественной подготовки проектов международных договоров (МД) РУ и безусловного выполнения обязательств утвержден «Порядок

¹⁹ Закон Республики Узбекистан «О подготовке законодательных актов Республики Узбекистан» от 30 августа 1997 г., № 481-И: (Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 1997 г., № 9, ст. 237, газета «Народное слово», 13 февраля 2004 г., № 30)

²⁰ Закон Республики Узбекистан «Об основных принципах внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан» от 26 декабря 1996 г., № 336-И (Ведомости ОМ РУ, 1997 г., № 2, ст. 35)

²¹ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 473 от 12 декабря 2000 года. О порядке подготовки проектов международных договоров и выполнения обязательств Республики Узбекистан по международным договорам (В Постановление внесены изменения на основании п.26 приложения №1 к постановлению КМ РУ № 206 от 08.09.05г.; КМ РУ №207 от 02.10.06г.) // <http://89.236.203.70/VedINFO/Topics?fail=00kc4730.htm>

подготовки проектов международных договоров и выполнения обязательств Республики Узбекистан по международным договорам»²² (далее - Порядок).

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

- «7. Кабинет Министров и компетентные министерства и ведомства путем принятия соответствующих мер обеспечивают выполнение международных обязательств, принятых Республикой Узбекистан»;
- 8. Реализация обязательств РУ по МД «возлагается согласно приложению к настоящему Порядку на соответствующие министерства и ведомства постановлением Кабинета Министров, если ответственные (центральные, компетентные) за реализацию обязательств министерства и ведомства не указаны в тексте международного договора, либо на национальный исполнительный орган, назначенный решением Правительства» РУ, согласно положениям соответствующего МД;
- 9. Министерства и ведомства, ответственные за реализацию обязательств РУ по МД, «в месячный срок после получения уведомления» МИД РУ о дате вступления в силу МД, «а при временном его применении - после его подписания, в необходимых случаях, разрабатывают мероприятия по его выполнению и представляют их на утверждение (рассмотрение)» Кабинета Министров Республики Узбекистан»;
- 10. Министерства и ведомства, ответственные за реализацию обязательств по многосторонним МД (**конвенциям**)... «разрабатывают в установленном порядке необходимые мероприятия по ним и представляют их в необходимых случаях на утверждение (рассмотрение) Кабинета Министров Республики Узбекистан»;
- «11. Подготовка нормативных актов, принятие которых необходимо в связи с вступлением в силу» МД РУ..., а также внесение соответствующих изменений в действующее законодательство осуществляются заинтересованным министерством или ведомством по согласованию» с Минюстом и МИД РУ;
- «12. Ответственные министерства и ведомства, национальные исполнительные органы информируют Кабинет Министров Республики Узбекистан о ходе и результатах исполнения обязательств по международным договорам в соответствии с разработанными мероприятиями»;
- 13. Наблюдение за исполнением МД РУ осуществляется МИД РУ;

²² Порядок подготовки проектов международных договоров и выполнения обязательств Республики Узбекистан по международным договорам - Приложение к Постановлению Кабинета Министров от 12 декабря 2000 г. № 473 О порядке подготовки проектов международных договоров и выполнения обязательств Республики Узбекистан по международным договорам

- 15. Контроль выполнения «обязательств по международным договорам Республики Узбекистан осуществляется Кабинетом Министров...».

Согласно Перечню²³ министерств и ведомств Республики Узбекистан, на которые возложено проведение экспертной проработки проектов МД и обеспечение выполнения обязательств по МД Республики Узбекистан, ответственными министерствами и ведомствами определены, в частности:

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

Согласно Закону РУ «О воде и водопользовании» (1993)²⁴:

- Регулирование пользования трансграничными водными объектами (рек Амударья, Сырдарья, Зарафшан, Аральского моря и других трансграничных водных объектов), расположенными на территории Республики Узбекистан и других государств..., осуществляется в соответствии с международными договорами Республики Узбекистан» (ст. 83).
- «Водопользование и водопотребление... на трансграничных водных объектах осуществляется в соответствии с международными договорами» РУ (ст. 84);
- «В той мере, в какой водопользование или водопотребление в части трансграничных водных объектов Республики Узбекистан не урегулировано международными договорами Республики Узбекистан, оно осуществляется в соответствии с законодательством Республики Узбекистан» (ст. 84);
- «Если международными договорами Республики Узбекистан установлены иные положения, чем предусмотренные настоящим Законом, то применяются положения международного договора» (ст. 119).

Имплементация: общее состояние дел и перспектива

Хотя Конституция и многие другие законодательные акты Республики Узбекистан признают приоритет норм международного права (МП) над нормами национального права (НП), имплементация норм МП в национальное

²³ Перечень министерств и ведомств Республики Узбекистан, на которые возложено проведение экспертной проработки проектов международных договоров и обеспечение выполнения обязательств по международным договорам - Приложение к Порядку подготовки международных договоров и выполнения обязательств Республики Узбекистан по международным договорам. (В Приложение внесены изменения на основании п. 5 Приложения к постановлению КМ РУ № 207 от 02.10.2006 г.)

²⁴ Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» от 06.05.1993г. № 837-ХII (с внесенными изменениями и дополнениями по состоянию на 2015 г.)

законодательство предполагает осуществление ряда соответствующих мероприятий, предусмотренных НП (см. выше).

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

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

Вместе с тем, основным механизмом имплементации МПН в национальное законодательство остается «фактическое внедрение (включение) общепризнанных принципов и норм международного права в национальную правовую систему», т.е. международное сотрудничество «должно находить осуществление через нормы национального (внутригосударственного) права»²⁵.

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

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

1. Провести анализ водного и природоохранного законодательства, в части касающейся, на предмет соответствия их нормативных положений положениям Конвенции 1992 и Конвенции 1997,
2. Внести изменения в законодательство, на основе такого анализа,
3. Разработать проекты нормативно-правовых актов – НПА (Постановление Кабинета Министров, НПА Госкомприроды РУ, МСВХ РУ) по реализации положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997 на национальном уровне, с определением должностных лиц, перечня мероприятий, отчетности и др.

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

Представляется, что ответственными за выполнение Конвенций являются:

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

Ответственные за выполнение Конвенции министерства и/или ведомства планируют соответствующие мероприятия и ведут соответствующий учет, с

²⁵ Исмаилов Б.И., Рахимова М.А. Правовые основы системы ювенальной юстиции. Учебное пособие. Ташкент 2002 // http://library.by/portalus/modules/politics/referat_readme.php?subaction=showfull&id=1166817483&archive=&start_from=&ucat=11&category=11

момента присоединения Узбекистана к названным выше Конвенциям (1992 и 1997).

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

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

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

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

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

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

1. Ведомства (органы), ответственные за выполнение положений Конвенций;
2. Ответственные лица, непосредственно отвечающих за выполнение мероприятий по Конвенции 1992 и Конвенции 1997.
3. Разработка законопроектов для внесения в Олий Мажлис РУ;
4. Ведомства (органы), ответственные за научное обеспечение (сопровождение) реализации Конвенции 1992 и Конвенции 1997;
5. Ведение реестра документов, наработанных с момента присоединения Республики Узбекистан к Конвенции 1992 и Конвенции 1997;

6. Отчетность: доклады по имплементации Конвенций, в том числе – в МИД РУ;

7. Информация о наиболее важных мероприятиях по Конвенциям, в которых приняли участие представители Республики Узбекистан;

8. Учет информации о наиболее важных мероприятиях Конвенции 1992 и Конвенции 19967, в которых приняли участие представители Узбекистана;

9. Другие мероприятия (повышение потенциала, общественная осведомленность).

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

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

Тем не менее, МО в современных условиях развиваются в направлении интеграции и сотрудничества субъектов МП, и увеличивается число государств, предпочитающих решать проблемы взаимоотношений на основе норм международных договорных и обычных норм, которые обеспечивают субъектам МП «справедливый порядок на основе равенство прав и обязанностей» (И. Лукашук)²⁶.

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

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

²⁶ По: Гаврилов В. В. Международное право в эпоху глобализации.... - 2002. - № 3, с 179-196 // <http://law.edu.ru/script/matredirect.asp?matID=1120843>

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

Конвенция (ЕЭК ООН) 1992: национальные меры

Основные меры, которые целесообразны к принятию на национальном уровне, и которые вытекают из соответствующих норм Конвенции 1992, в частности²⁷:

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

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

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

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

3. «2. ...каждая Сторона устанавливает предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах из точечных источников в поверхностные воды на основе наилучшей имеющейся технологии...» (ст.3);

4. «3. ...каждая Сторона определяет там, где это целесообразно, целевые показатели качества воды и утверждает критерии качества воды для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия (ст.3);

5. «Стороны разрабатывают программы мониторинга состояния трансграничных вод (ст.4).

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

- Об экологическом состоянии трансграничных вод;

²⁷ Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.) // <http://www.pravoteka.ru/pst/51/25201.html>

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

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

6. «1. Прибрежные Стороны обеспечивают информирование общественности о состоянии трансграничных вод, мерах, принимаемых или планируемых с целью предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, а также об эффективности этих мер», а также Стороны, в этих целях, должны обеспечивать общественность информацией:
 - О целевых показателях качества воды; выдаваемых разрешениях и условиях, которые подлежат соблюдению; результатах взятия проб воды и стоков, осуществляемого с целью мониторинга и оценки и ряда других данных.

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

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

Конвенция (ООН) 1997: национальные меры

Основные меры, предусмотренные Конвенцией 1997 для принятия на национальном уровне, касаются, в частности, следующих положений²⁸:

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Такой шаг позволяет, с одной стороны, решить задачи имплементации положений названной Конвенции в национальное законодательство, с другой, –

что положения Конвенции, к которой присоединился Узбекистан, для него обязательны, независимо от того, присоединились к Конвенции другие прибрежные страны.

Стратегия по реализации положений Конвенций 1992 и 1997

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

1. Организовать работу по имплементации положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997 в национальное законодательство, включая определение ответственных министерств и ведомств и т.д. (см. выше).
2. Подготовка и принятие Плана мероприятий (утверждаемого соответствующим Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан) по имплементации положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997 (см. выше).
3. Инициировать работу (последовательность) по присоединению Республики Узбекистан к Протоколам Конвенции ЕЭК ООН 1992:
 - Протоколу по проблемам воды и здоровья (Лондон, 17 июня 1999 г.);
 - Протоколу о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды (Киев, 21 мая 2003) – далее Протокол о ГО;
4. Так как Протокол о ГО относится также к Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17.03.1992 г.), - инициировать работу по присоединению Узбекистана к данной Конвенции;
5. Инициировать работу по присоединению Республики Узбекистан к Конвенции о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (ОРХУС, Дания, 25 июня 1998 г.), так как Конвенция (ЕЭК ООН) 1992 и Конвенция (ООН) 1997 имеют соответствующие положения (о доступе к информации);
6. Организовать (инициировать) диалоги по национальной водной политике (с акцентом на трансграничные вопросы) в рамках Водной инициативы Европейского Союза (ВИ ЕС), поддерживающего такие инициативы;
7. В части повышение потенциала – организовать на национальном уровне семинары, тренинги по МВП, в контексте положений Конвенции 1992 и Конвенции 1997, в рамках поддерживаемых донорами проектов, – ВИ ЕС, Берлинского процесса по воде, Стратегии ЕС по Центральной Азии, а также – ПБАМ-3 и других релевантных Программ (региональных и национальных).

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

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

Использованные источники:

1. (АА) Конституция Республики Узбекистан / Принята 8 декабря 1992 г. В Конституцию внесены изменения в соответствии с Законом РУ от 25.12.2008 г. № ЗРУ-194 // <http://fmc.uz/legisl.php?id=konst>
2. (А) Закон РУ «Об основных принципах внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан» от 26 декабря 1996 г., № 336-I
3. (А) Закон РУ «О воде и водопользовании» от 06.05.1993г. № 837-XII (с внесенными изменениями и дополнениями по состоянию на 2015 г.)
4. (А) Закон РУ «О международных договорах Республики Узбекистан» от 22 декабря 1995 года N172-1 (В редакции Законов РУ от 25 апреля 2003 г. N482-II, 12 декабря 2003 г. N568-II, 14 декабря 2005 года) // http://www.mfer.uz/rus/zakonodatelstvo_v_sfere_ved/zakoni_respubliki_uzbekistan/o_mejdu_narodnix_dogovorax.mgr
5. (А) Закон РУ «О подготовке законодательных актов Республики Узбекистан» от 30 августа 1997 г., № 481-I: (Ведомости Олий Мажлиса РУ, 1997 г., № 9, ст. 237, газета «Народное слово», 13 февраля 2004 г., № 30)
6. (А) Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml
7. (А) Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.) // <http://www.pravoteka.ru/pst/51/25201.html>
8. (А) Постановление Кабинета Министров РУ № 473 от 12 декабря 2000 года «О порядке подготовки проектов международных договоров и выполнения обязательств Республики Узбекистан по международным договорам. / Изменения на основании п.26 приложения №1 к постановлению Кабинета Министров РУ № 206 от 08.09.05г.; КМ РУ №207 от 02.10.06г. // <http://89.236.203.70/VedINFO/Topics?fail=00kc4730.htm>

9. Барбук А. Соотношение международного и внутригосударственного права: теоретические аспекты // Журнал международного права и международных отношений 2005, № 1 // http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=730&Itemid=215
10. Гаврилов В.В. Международное право в эпоху глобализации.... - 2002. - № 3, с 179-196 // <http://law.edu.ru/script/matredirect.asp?matID=1120843>
11. Имплементация / Словари // http://edu.jobsmarket.ru/?view_term=762&razdel_id=316
12. Имплементация / Энциклопедия юриста // http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/
13. Имплементация норм международного права: опыт зарубежных стран // http://www.pravo.vuzlib.net/book_z493_page_6.html
14. Исмаилов Б.И., Рахимова М.А. Правовые основы системы ювенальной юстиции. Учебное пособие. Ташкент 2002 // http://library.by/portalus/modules/politics/referat_readme.php?subaction=showfull&id=1166817483&archive=&start_from=&ucat=11&category=11
15. Политический словарь / Мир словарей // http://mirslovarei.com/content_pol/implementacija-4788.html
16. Правовая имплементация // http://ru.wikipedia.org/wiki/Правовая_имплементация
17. Рысбеков Ю. “О двух «водных» Конвенциях ООН” (записка для обсуждения) // Комиссия региональных процессов: Межконтинентальный процесс для Центральной Азии: Международная конференция «Навстречу 6-му Всемирному Водному Форуму — совместные действия в направлении водной безопасности» 12-13 мая 2011 г., Ташкент, Узбекистан - 73с. // http://cawater-info.net/6wwf/conference_tashkent2011/documents.htm
18. Рысбеков Ю.Х. Учебные материалы к дистанционному курсу «Политические и правовые аспекты управления водными ресурсами в Центральной Азии и основные пути его совершенствования» (2015) / Модуль 3 / Урок 7: Глобальные и региональные инструменты – 200 с. // Публикации Тренинг Центра МКВК Центральной Азии // http://www.cawater-info.net/library/rus/tc/module_3_theme_2_lesson_7.pdf
19. Environmental conventions and protocols // <http://www.unece.org/leginstr/env.htm>
20. General Assembly adopts Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses Press Release // [http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_\(press_Release\)](http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_(press_Release))
21. Stephen McCaffrey. The contribution of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses - International Journal of Global Environmental Issues 2001 - Vol. 1, No.3/4 pp. 250-263 // http://www.inderscience.com/search/index.php?action=record&rec_id=980
22. (The) UNECE Water Convention (Helsinki, 17 March 1992) // <http://www.unece.org/env/water/>

23. United Nations Treaty Collection Chapter XXVII Environment 5 Convention on the Protection and Use of Trans-boundary Watercourses and International Lakes (Helsinki, 17 March 1992) //

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?Src=TREATY&Mtdsg_No=XXVII-5&Chapter=27&Lang=En

24. United Nations Treaty Collection Chapter XXVII Environment 12 Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses (New York, 21 May 1997) //

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en