



**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ И
ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ:**
роль природоохранных конвенций ЕЭК ООН



ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ И
ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ:**
роль природоохранных конвенций ЕЭК ООН



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



ПРИМЕЧАНИЕ: Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании 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.

Символы документов Организации Объединенных Наций состоят из заглавных букв в сочетании с цифрами. Использование такого символа определяет принадлежность к документу Организации Объединенных Наций.

Все ссылки на сайты в сети Интернет и их адреса URL в настоящем издании приводятся на дату их последней проверки 2 сентября 2011 г.

Предисловие

Центральная Азия – это регион исключительной стратегической важности: она является крупным экспортером энергии, потенциально может стать ключевым транспортным центром на евразийском пространстве и может внести важный вклад в усилия по долгосрочной стабилизации в Афганистане.

Улучшение регионального сотрудничества между государствами Центральной Азии, которые сталкиваются со схожими трудностями, характеризующими страны с переходной экономикой, является предпосылкой для полноценного развития их экономического потенциала, а также для безопасности и стабильности в регионе и в мире, устойчивого развития и охраны окружающей среды. Хотя во многих областях регионального сотрудничества в Центральной Азии отмечается прогресс, определенные сложности все еще остаются неразрешенными.

При этом наиболее важными, вероятно, являются разногласия в отношении управления и развития региональных водных и энергетических ресурсов. Изменчивые погодные условия, осложняемые в связи с изменением климата, растущие потребности в воде, вызванные развитием экономики и ростом населения, вероятно, увеличат уже достаточно значительную нагрузку на водные ресурсы региона. Единственным жизнеспособным и долгосрочным ответом на эти вызовы является основанное на сотрудничестве рациональное и эффективное управление водными ресурсами региона. Это, в свою очередь, требует наличия прочной и современной правовой базы и эффективных региональных организаций по управлению водными ресурсами в Центральной Азии.

Природоохранные конвенции ЕЭК ООН, в особенности, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, представляют собой столь необходимую правовую основу для развития сотрудничества по управлению водными ресурсами в Центральной Азии, модернизации региональных соглашений и укрепления региональных организаций. Эти конвенции не только кодифицируют общепризнанные нормы и практику, но и оказывают поддержку реализации благодаря своим руководящим органам и деятельности на местах.

В Центральной Азии в настоящее время только одно государство ратифицировало все природоохранные конвенции ЕЭК ООН. Для того, чтобы в полной мере пользоваться этими правовыми инструментами, странам Центральной Азии необходимо укреплять свой потенциал по применению конвенций и присоединиться к ним, когда для этого будут соответствующие условия.

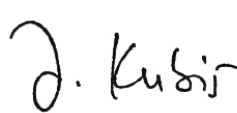
Федеральное министерство иностранных дел Германии инициировало Берлинский процесс по «Трансграничному управлению водными ресурсами в Центральной Азии» в качестве составной части водного и энергетического компонента Стратегии нового партнерства ЕС для Центральной Азии. Эта инициатива Германии направлена на поощрение регионального сотрудничества и стабильности. В числе прочего, в ее рамках происходит оказание содействия модернизации правовой базы управления водными ресурсами в Центральной Азии и за ее пределами.

Настоящая публикация была разработана в ходе проводимого в рамках инициативы проекта «Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами» под эгидой *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* и Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН). Она призвана помочь экспертам и лицам, вырабатывающим политику, улучшить понимание того, как природоохранные конвенции ЕЭК ООН могут внести свой вклад в трансграничное сотрудничество и более эффективное управление водными ресурсами в Центральной Азии. Данная публикация рассматривает эти правовые инструменты в комплексе и подчеркивает, что правовые рамки, кодифицированные в конвенциях ЕЭК ООН, позволяют соответствующим образом обеспечить беспристрастный и сбалансированный характер прав и обязательств в отношении использования, управления и охраны разделяемых ресурсов.

Как и страны Центральной Азии, Германия сильно зависит от трансграничных вод, поскольку разделяет с соседними странами такие реки как Рейн, Дунай, Эльба и Одер. Ее текущее экономическое и социальное развитие, во многом, основано на благоразумном использовании этих ресурсов. Будучи Стороной пяти природоохранных конвенций ЕЭК ООН, Германия осознала их пользу для регионального сотрудничества со своими соседями. С этой точки зрения, Германия поощряет перспективное осуществление этих конвенций также в Центральной Азии.

Мы надеемся, что эта публикация поможет лицам, вырабатывающим политику, экспертам и гражданскому обществу в странах Центральной Азии осознать, что природоохранные конвенции ЕЭК ООН являются высокоэффективными инструментами для всех стран региона — расположенных как выше, так и ниже по течению, — в их усилиях по дальнейшему развитию взаимовыгодного сотрудничества в сфере управления разделяемыми водными ресурсами.

Правительство Германии и ЕЭК ООН продолжают оказание поддержки долгосрочному развитию центральноазиатских государств путем содействия дружественному, предсказуемому и справедливому трансграничному водному сотрудничеству.



Ян Кубиш
Исполнительный секретарь,
Европейская
экономическая комиссия
Организации
Объединенных Наций



Гидо Вестервелле
Федеральный министр
иностраннх дел,
Федеративная Республика
Германия



Вступление

Взаимопонимание, диалог и сотрудничество имеют ключевое значение для нахождения долгосрочных и взаимовыгодных решений любых трансграничных проблем в любой точке мира. Не составляя исключения из этого правила, устойчивое управление, эффективное использование и надлежащая защита разделяемых водных ресурсов в Центральной Азии могут быть достигнуты только посредством сотрудничества центрально-азиатских государств. Сильные региональные институты и современная правовая база являются средствами в поиске решений для существующих проблем – они помогают постепенно укреплять доверие между странами верхнего и нижнего течения и вырабатывать взаимовыгодные, основанные на сотрудничестве решения для разного рода вызовов и проблем, касающихся водно-энергетических взаимосвязей.

Проект Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) «Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами» (2009-2011 гг.), представляющий собой часть Программы «Трансграничное управление водными ресурсами в Центральной Азии», которую Германское общество по международному сотрудничеству (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*) выполняет от имени Министерства иностранных дел Германии, способствует совершенствованию региональных организаций и правовых основ по управлению водными ресурсами в Центральной Азии, укреплению потенциала для улучшения понимания и реализации международного водного права в этом регионе и содействию мониторингу и обмену информацией по водным ресурсам как средствам, помогающим принятию решений по управлению водными ресурсами в регионе.

В рамках компонента по укреплению потенциала в ходе проекта был организован целый ряд мероприятий на региональном и национальном уровне в области международного водного права, включая соответствующие многосторонние природоохранные соглашения ЕЭК ООН. В числе таких мероприятий были региональный семинар «Международное водное право и переговоры по заключению взаимовыгодных многосторонних соглашений в области водных ресурсов в Центральной Азии», организованный в сотрудничестве с Региональным центром ООН по превентивной дипломатии для Центральной Азии (Алматы, Казахстан, 19-21 апреля 2009 г.); национальный семинар «Законодательство и процедуры для применения Конвенции Эспо в Таджикистане» (Душанбе, Таджикистан, 22-23 июля 2010 г.); национальный семинар «Конвенция ЕЭК ООН¹ по трансграничным водам и ее роль в международном праве» (Алматы, Казахстан, 18-19 октября 2010 г.); национальный семинар «Укрепление интегрированного управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества: роль конвенций ЕЭК ООН и Национального диалога по водной политике в рамках Водной инициативы ЕС», организованный при дополнительной поддержке Швейцарии (Ашхабад, Туркменистан, 6-7 декабря 2010 г.); национальный семинар «На пути к Международному году водного сотрудничества: роль международного права, включая Конвенцию ЕЭК ООН по трансграничным водам, в укреплении сотрудничества государств по управлению водными ресурсами», организованный при дополнительной поддержке Швейцарии (Душанбе,

Таджикистан, 14-15 марта 2011 г.); брифинг «Природоохранные конвенции ЕЭК ООН: ключевые аспекты, возможности для Центральной Азии», организованный в качестве дополнительного мероприятия в ходе второго заседания Экспертной группы по подготовке предложений по внесению изменений и дополнений в уставные документы МФСА (Женева, Швейцария, 23 марта 2011 г.); субрегиональный учебный семинар по укреплению потенциала стран Центральной Азии для улучшения понимания и осуществления Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и, в частности, Протокола по стратегической экологической оценке с фокусом на водный сектор (Алматы, Казахстан, 28 марта - 1 апреля 2011 г.); национальный рабочий семинар «Обязательства и процедуры Конвенции Эспо и Конвенции о промышленных авариях. Возможности для Туркменистана» (Ашхабад, Туркменистан, 5-6 июня 2011 г.). Мероприятия по укреплению потенциала также запланированы на осень 2011 г.

Данная публикация является еще одним вкладом в усилия, направленные на повышение потенциала и укрепление понимания международного водного права в регионе Центральной Азии. Она уделяет внимание правовой основе межгосударственного сотрудничества по вопросам водных ресурсов, заложенной в многосторонних природоохранных инструментах ЕЭК ООН. Публикация не только объясняет принципы и положения Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер – ключевого инструмента в регионе ЕЭК ООН для развития сотрудничества по управлению трансграничными водами и их охране, но и рассматривает связи синергии, существующие между пятью природоохранными конвенциями ЕЭК ООН и их протоколами, которые создают согласованную правовую основу для управления водными ресурсами и охраны окружающей среды. Представляется важным, что публикация специально приспособлена для Центрально-Азиатского региона. В ней уделяется внимание широкому спектру тематических вопросов, актуальных для регионального управления водными ресурсами в Центральной Азии – от количества и качества вод до наводнений, изменения климата и строительства гидротехнических сооружений, и показано, как природоохранные инструменты ЕЭК ООН регулируют эти вопросы.

Публикация адресована органам государственной власти, региональным организациям в сфере сотрудничества по вопросам водных ресурсов, неправительственным организациям и иным заинтересованным сторонам, а также международным организациям и агентствам, активно работающим в Центральной Азии, т.е. всем тем, кто участвует в управлении водными ресурсами в регионе и в дискуссиях по этим вопросам. Представленные в ней объяснения связей синергии между многосторонними природоохранными инструментами ЕЭК ООН являются важной информацией и дают пищу для размышления более широкой аудитории, включающей государства-члены ЕЭК ООН, международных партнеров, неправительственные организации и научные круги, а также соответствующие стороны из государств за пределами региона ЕЭК ООН.

¹ Официальным сокращением для Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций является ЕЭК; тем не менее, иногда встречается ЕЭК ООН.



Выражение признательности

Секретариат ЕЭК ООН выражает признательность членам редакционной группы, которые готовили и редактировали текст:

Бо Либерт, ЕЭК ООН
Юлия Тромбицкая, ЕЭК ООН
Райнер Эндерляйн, эксперт
Сергей Выхрист, Европейский ЭКО-Форум, Украина
Юрий Стеклов, эксперт

Публикация разработана в тесном сотрудничестве с секретариатами природоохранных конвенций ЕЭК ООН, которые также тщательно вывели текст:

Албена Караджова и Кшистоф Оленджински из секретариата Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния

Ник Бонвуазан и Лаура Лейно из секретариата Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте

Франческа Бернардини, Аннукка Липпонен и Соня Кёппель из секретариата Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

Лукаш Выровски и Вирджиния Фузе из секретариата Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий

Элла Беглярова, Афродайте Смагади и Фе Санчис-Морено из секретариата Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Следующие эксперты представили свои комментарии и замечания по тексту публикации, чем значительно способствовали ее улучшению:

Атила Танзи, председатель Совета по правовым вопросам Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, Италия

Серик Ахметов, представитель Республики Казахстан в Президиуме Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

Курбангельды Баллыев, представитель Туркменистана в Исполнительном Комитете Международного Фонда спасения Арала

Александр Николаенко, региональный советник, Германское общество по международному сотрудничеству (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*)

Эркин Оролбаев, эксперт

Динара Зиганшина, юрист, Научно-информационный центр Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии

Кирилл Валентини, эксперт.

Публикация была отредактирована Эми Эдгар, ЕЭК ООН. Дизайн публикации был выполнен Лизой Додсон.

Фотографии для данной публикации были предоставлены Исполнительным Комитетом Международного Фонда спасения Арала, *Zoï Environment Network*, а также архивами *Fotolia* и *Shutterstock*.

Секретариат ЕЭК ООН благодарит Валентину Пионтковскую и Сергея Выхриста за перевод публикации на русский язык и Анну Асееву за общую поддержку процесса подготовки публикации.

Секретариат ЕЭК ООН с благодарностью отмечает финансирование, предоставленное Правительством Германии посредством *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* в контексте Берлинского процесса по воде, в рамках Программы «Трансграничное управление водными ресурсами в Центральной Азии», частью которой является Проект ЕЭК ООН «Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами».



Содержание

СПИСОК КАРТ, ТАБЛИЦ, СХЕМ И ВСТАВОК	xi
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И АББРЕВИАТУР	xi
РЕЗЮМЕ	1
ВВЕДЕНИЕ	7
ЧАСТЬ 1. УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ВЫЗОВЫ И ПОТРЕБНОСТИ	11
Бассейн Аральского моря: формирование и использование водных ресурсов	11
Инфраструктура для регулирования режима речного стока и его использования	12
Конфликт интересов в видах и режимах использования трансграничных водотоков и новые вызовы	13
Организационно-правовые механизмы сотрудничества	14
Расширение сотрудничества на основе комплексного подхода	15
ЧАСТЬ 2. ПРИРОДООХРАННЫЕ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН: ПРОЧНАЯ ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ И ИХ ОХРАНЫ	17
2.1 Введение в природоохранные конвенции ЕЭК ООН	17
2.2 Природоохранные конвенции ЕЭК ООН и международное право	23
ЧАСТЬ 3. ПРИРОДООХРАННЫЕ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН: КАК ОНИ ОТРАЖАЮТ КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	31
3.1 Количество и качество водных ресурсов	31
3.2 Снабжение питьевой водой и санитария	37
3.3 Изменение климата	43
3.4 Наводнения	49
3.5 Трансграничные подземные воды	55
3.6 Сохранение и восстановление экосистем	59
3.7 Охрана морской среды	63
3.8 Специальные соглашения и институциональные механизмы сотрудничества	65
3.9 Планируемые меры	71
3.10 Мониторинг и оценка	77
3.11 Обмен информацией	83
3.12 Предотвращение аварийного загрязнения вод	89
3.13 Плотины и другие гидротехнические сооружения	97
3.14 Хвостохранилища	101
3.15 Судоходство	105
3.16 Участие общественности в трансграничном управлении водными ресурсами	109
3.17 Вопросы ответственности	115
3.18 Урегулирование споров	119
ЧАСТЬ 4. ПРИРОДООХРАННЫЕ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН: ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТНОСТИ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И СОБЛЮДЕНИЕ	123
ЧАСТЬ 5. ПРИРОДООХРАННЫЕ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН: ОКАЗАНИЕ СОДЕЙСТВИЯ И УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА	129
ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ	133



Список карт, таблиц, схем и вставок

Карта 1.	Трансграничные поверхностные воды в Центральной Азии
Таблица 1.	Состояние с ратификацией природоохранных инструментов ЕЭК ООН в Центральной Азии
Схема 1.	Выполнение этапов ОВОС в соответствии с Конвенцией Эспо
Вставка 1.	Примеры целевых показателей качества воды
Вставка 2.	Право на воду: что это значит на практике
Вставка 3.	Маломасштабные системы водоснабжения
Вставка 4.	Установление целевых показателей в Республике Молдова
Вставка 5.	Некоторые ключевые элементы соглашений по трансграничным водам, связанные с адаптацией к изменению климата
Вставка 6.	Практическое применение Руководства по вопросам водоснабжения и санитарно-профилактических мероприятий при чрезвычайных погодных явлениях
Вставка 7.	Типовые положения об управлении трансграничной деятельностью в случае наводнений
Вставка 8.	Процедура Конвенции Эспо
Вставка 9.	Различия в национальных системах в контексте применения Конвенции Эспо
Вставка 10.	Выдержки из статьи 11 Конвенции по трансграничным водам
Вставка 11.	Минимальные требования к соответствию положениям статьи 11
Вставка 12.	Поэтапный подход к мониторингу и оценке
Вставка 13.	Некоторые ключевые элементы национальных РВПЗ
Вставка 14.	Критерии размещения для опасных видов деятельности в трансграничных речных бассейнах
Вставка 15.	Планы действий в чрезвычайных ситуациях: усвоенные уроки для бассейнов трансграничных рек
Вставка 16.	Совместные немецко-польские учения по трансграничному загрязнению реки Одер: извлеченные уроки (2009 г.)
Вставка 17.	Некоторые основные принципы и рекомендации, включенные в «Руководящие принципы и надлежащую практику обеспечения эксплуатационной надежности трубопроводов»
Вставка 18.	Хвостохранилища
Вставка 19.	Ключевые положения документа «Руководящие принципы обеспечения безопасности и надлежащая практика для хвостохранилищ» и рекомендации стратегического характера
Вставка 20.	Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды

Список сокращений и аббревиатур

ВРД	Водная рамочная директива
ГЭС	Гидроэлектростанция
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (также, иногда ЕЭК ООН)
ЕС	Европейский Союз
ИУВР	Интегрированное управление водными ресурсами
КМП	Комиссия по международному праву
МКВК	Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии
МКУР	Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию
МПС	Многостороннее природоохранное соглашение
МФСА	Международный Фонд спасения Арала
МЦОВ	Международный центр по оценке водных ресурсов
НПО	Неправительственная организация
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОРЭД	Обзор результативности экологической деятельности
РВПЗ	Регистр выбросов и переноса загрязнителей
СЭО	Стратегическая экологическая оценка
ЦРТ	Цели развития тысячелетия



Резюме

ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Распад Советского Союза в 1991 г. повлек за собой возникновение в Центральной Азии пяти суверенных государств – Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистана и Республики Узбекистан, – в результате чего крупные реки, протекающие по их территории, стали трансграничными, а их водосборные бассейны и существовавшие там комплексы водохозяйственной и энергетической инфраструктуры оказались расположенными в пяти новых государствах. Государства Центральной Азии сталкиваются с непростой задачей поиска взаимовыгодных решений по управлению и охране водных ресурсов путем сотрудничества.

Наиболее сложная ситуация с управлением трансграничными водными ресурсами сложилась в бассейнах рек Амударья и Сырдарья – крупнейших рек в Центральной Азии, которые впадают в Аральское море. Выполнение крупномасштабных планов по развитию гидроэнергетики в верховьях речных бассейнов Амударьи и Сырдарьи, вероятно, еще более осложнит взаимоотношения между странами верхнего и нижнего течения в отношении типов и режимов использования вод, если не будет найдено баланса интересов, который был бы приемлем для всех государств. Более того, увеличение изменчивости речного стока и ожидаемое его сокращение в бассейне Аральского моря под влиянием изменения климата, вместе с растущими потребностями в воде, вероятно, приведет к повышению конкуренции за воду между странами Центральной Азии. Кроме того, прогнозируется увеличение использования речного стока притоков реки Амударья со стороны Афганистана.

В начале 1990-х гг., центральноазиатские государства заключили соглашения и создали систему региональных организаций по управлению водными ресурсами, которая действует сейчас под эгидой Международного Фонда спасения Арала. Однако сегодня часто говорится о том, что существующая правовая и институциональная основа регионального управления водными ресурсами нуждается в совершенствовании, для того чтобы справляться с существующими и появляющимися вызовами.

Хотя вопросы межгосударственного сотрудничества по использованию трансграничных водных ресурсов и, главным образом, вопросы вододелиения, находятся на переднем плане в межгосударственных отношениях в Центральной Азии, все большее признание также получает необходимость более широкого комплексного межгосударственного сотрудничества по использованию и охране водных ресурсов. Такое сотрудничество должно обращаться к вопросам качества воды и охраны экосистем, содержания и безопасности стареющей гидротехнической инфраструктуры, безопасности хвостохранилищ, мер по адаптации к изменению климата, управления подземными водами и целому ряду других тем. Также существует необходимость в улучшении эффективности каждодневных механизмов трансграничного водного сотрудничества, включая обмен информацией, мониторинг, предотвращение аварий и ликвидацию их последствий, и участие заинтересованных сторон. Управление водными ресурсами нуждается в усилении и на национальном уровне. Основные принципы интегрированного управления водными ресурсами все еще должны найти дорогу в сознание людей, правовые и институциональные рамки и в практику.

ПРИРОДООХРАННЫЕ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН – НЕОТЪЕМЛЕМАЯ ЧАСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Будучи странами-членами ЕЭК ООН, центральноазиатские государства могут извлекать преимущества из участия в природоохранных конвенциях и протоколах ЕЭК ООН. При том, что каждое государство Центральной Азии участвует, по меньшей мере, в одной конвенции ЕЭК ООН, а Казахстан является Стороной всех пяти конвенций, знания о природоохранных инструментах ЕЭК ООН и предоставляемых ими возможностях зачастую достаточно ограничены в Центральной Азии. В отношении некоторых инструментов ЕЭК ООН, недостаточное понимание их обязательств иногда ведет к не вполне правильному толкованию их ключевых положений.

Пять природоохранных конвенций, для которых ЕЭК ООН выступает в качестве секретариата, – Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Конвенция ТЗВБР, 1979 г.), Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо, 1991 г.), Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам, 1992 г.), Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях, 1992 г.), и Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция, 1998 г.) – были разработаны государствами-членами ЕЭК ООН, но они основываются на нормах и принципах международного права и составляют его неотъемлемую часть.

В настоящее время природоохранные инструменты ЕЭК ООН являются региональными инструментами, поскольку в числе их Сторон представлены государства только из региона ЕЭК ООН. Однако некоторые из инструментов ЕЭК ООН могут достичь глобального охвата постольку, поскольку они открыты для участия государств всего мира. К примеру, в Конвенцию Эспо и в Конвенцию по трансграничным водам были внесены поправки, позволяющие присоединение к ним стран, не являющихся членами ЕЭК ООН, при согласии соответствующего Совещания Сторон. Это имеет особую важность для региона Центральной Азии, поскольку это делает данные конвенции потенциально применимыми правовыми рамками для сотрудничества с их соседями, не входящими в регион ЕЭК ООН.

В большинстве своем и в соответствии со своей природой «рамочных» инструментов, природоохранные конвенции ЕЭК ООН закладывают общие принципы, обязательства и стандарты поведения для своих Сторон, которые получили дальнейшее развитие путем принятия последующих протоколов, а также инструментов «мягкого права» в форме руководств и рекомендаций. Характерная черта Конвенции по трансграничным водам, которая отличает ее от множества других рамочных инструментов, заключается в том, что цели этой Конвенции достигаются преимущественно путем заключения ее Сторонами двусторонних и многосторонних соглашений в отношении конкретных трансграничных вод.

ПРИРОДООХРАННЫЕ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН – РАМОЧНАЯ ОСНОВА ДЛЯ ПРОДВИЖЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В то время как Конвенция по трансграничным водам является ключевым инструментом для развития сотрудничества по управлению трансграничными водами и их охране, другие природоохранные конвенции ЕЭК ООН представляют собой всестороннюю рамочную основу, которая дополняет и поддерживает положения Конвенции по трансграничным водам в этой области. Преимущественно Конвенция Эспо, Конвенция о промышленных авариях и Орхусская конвенция вносят важный вклад в достижение целей Конвенции по трансграничным водам, укрепляя трансграничное водное сотрудничество в регионе ЕЭК ООН и в отдельных бассейнах.

В области трансграничного водного сотрудничества можно выявить общую нормативную основу, которая заключена в трех природоохранных Конвенциях ЕЭК ООН, а именно: в Конвенции по трансграничным водам, Конвенции Эспо и Конвенции о промышленных авариях. Эта общая нормативная основа базируется на ряде ключевых принципов и обязательств, а именно: на правиле «непричинения вреда», принципе справедливого и разумного использования (предусмотренном Конвенцией по трансграничным водам и подкрепленном принципом устойчивости в Конвенции Эспо и Конвенции о промышленных авариях), принципе сотрудничества и принципе мирного разрешения споров.

В указанных Конвенциях ЕЭК ООН общее обязательство предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия (так называемое правило «непричинения вреда») выражено как обязательство «должной осмотрительности», в отличие от абсолютных обязательств. Природа «должной осмотрительности» этого обязательства четко определена обязанностью принятия «всех соответствующих мер», направленных на предотвращение, ограничение и сокращение трансграничного воздействия. Концепция «соответствия» требуемых мер весьма относительна и предполагает пропорциональность предпринимаемых мер потенциалу затрагиваемой Стороны, а также природе и степени риска проявления трансграничного воздействия в свете конкретных обстоятельств.

В трех рассматриваемых Конвенциях присутствуют, по сути дела, одинаковые определения «трансграничного воздействия» и применяется один и тот же подход к определению его порога. Конвенция по трансграничным водам использует выражение «значительные вредные последствия», которое несет в себе абстрактные стандарты, которыми следует руководствоваться при оценке приемлемого порогового уровня вреда. Конкретная оценка «значительности» порогового уровня зависит от конкретной ситуации в водосборе, включая в каждом отдельном случае особые обстоятельства, касающиеся вовлеченных прибрежных Сторон. Конвенция Эспо (путем определения перечня видов деятельности, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие) и Конвенция о промышленных авариях (путем установления количественных значений опасных веществ) содержат полезные параметры для определения соответствующих пороговых величин.

Принцип справедливого и разумного использования, предусмотренный в Конвенции по трансграничным водам и широко признанный неотъемлемой составляющей международного обычного права, особенно важен там, где существует «коллизия видов использования» трансграничного водотока между прибрежными государствами. Практическое осуществление рассматриваемого принципа требует проведения оценки в каждом конкретном случае. Предварительным условием для этого

являются взаимный обмен данными и информацией по такому бассейну и установление индивидуальных факторов для каждого государства, а также консультации, а значит, сотрудничество.

Еще одно ключевое обязательство – обязательство сотрудничества – является средством для полного соблюдения обязательства по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия и принципа справедливого и разумного использования.

ПРИРОДООХРАННЫЕ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН – РАМОЧНАЯ ОСНОВА ДЛЯ СОТРУДНИЧЕСТВА ПО РЕШЕНИЮ КОНКРЕТНЫХ ПРОБЛЕМ

Природоохранные инструменты ЕЭК ООН сами по себе не предлагают «готовых» решений для конкретных проблем; скорее, их реализация обеспечивает постоянное сотрудничество государств в общих правовых рамках, по достижению согласованных целей и при поддержке их институциональных механизмов. Такое сотрудничество в конечном итоге ведет к нахождению решений для конкретных проблем на местном, национальном и трансграничном уровне.

Что касается регулирования **вопросов качества воды и ее количества**, Конвенция ЕЭК ООН по трансграничным водам следует комплексному межсекторальному подходу – концепции, серьезно подкрепляемой также положениями других природоохранных конвенций и протоколов ЕЭК ООН. Основной задачей такого подхода является укрепление мер по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия на местном, национальном и региональном уровне и по обеспечению устойчивого управления трансграничными водами. Комплексный подход к предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия учитывает как количество воды, так и ее качество, тесно связанные между собой, окружающую среду в целом, здоровье человека и социально-экономические условия и включает понятие управления разделяемыми водами разумным и справедливым образом. Согласно принципу справедливого и разумного использования – одному из ключевых принципов Конвенции по трансграничным водам – использование водного объекта, несовместимое с его сохранением как природного ресурса, т.е. такое, которое ведет к истощению ресурса, не может быть признано «справедливым и разумным». Хотя вопросы количества воды отдельно не упоминаются в Конвенции, исходя из ее положений, они могут стать причиной трансграничного воздействия в понимании Конвенции и, следовательно, являются сферами, в которых Стороны должны будут принимать соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия.

По вопросам **питьевого водоснабжения и санитарии**, правовая база, предоставляемая природоохранными инструментами ЕЭК ООН, имеет в своей основе отдельный инструмент, посвященный данной теме – Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по трансграничным водам. Протокол далее развивает комплексный подход к управлению трансграничными водами и, в особенности, обязательство по установлению критериев и целевых показателей качества воды. Протокол является первым международным соглашением, принятым как раз для обеспечения адекватного снабжения безопасной питьевой водой и адекватных условий санитарии путем укрепления связей между управлением водными ресурсами и здравоохранением. Ключевые обязательства по Протоколу – установить целевые показатели в отношении качества питьевой воды, воды для купания и сточных вод и добиться их реализации, создавать и поддержи-



вать национальные и/или местные системы надзора и раннего предупреждения для предотвращения заболеваний, связанных с водой, и реагирования на них, и сотрудничать и помогать друг другу в выполнении положений Протокола – служат для того, чтобы превратить право человека на воду в реальность.

Инструменты ЕЭК ООН предоставляют прочную рамочную основу для сотрудничества на трансграничном уровне в деле адаптации водных ресурсов к **изменению климата**. В Конвенции по трансграничным водам закреплён принцип предосторожности, который предполагает принятие действий даже до того, как будут полностью научно доказаны вредные воздействия. Конвенция содействует трансграничному сотрудничеству по адаптации к изменению климата через свои положения и механизмы институционального сотрудничества. Также Конвенция Эспо может предоставлять рамки для обеспечения того, что деятельность, предлагаемая в рамках стратегий по адаптации отдельных стран, не вызовет значительного вредного трансграничного воздействия в соседних странах. Протокол по стратегической экологической оценке к этой Конвенции включает соображения изменения климата в разработку планов и программ. Вопрос изменения климата наилучшим образом иллюстрирует гибкость и быстроту реагирования природоохранных инструментов ЕЭК ООН. Под эгидой Конвенции по трансграничным водам были разработаны несколько инструментов «мягкого права» (в частности, *Руководство по водным ресурсам и адаптации к изменению климата*) и осуществляется целый ряд специальных проектов в целях оказания содействия странам в осуществлении эффективной адаптации и повышения их потенциала в данной области.

Положения природоохранных конвенций ЕЭК ООН, в частности, Конвенции по трансграничным водам, представляют собой хорошую рамочную основу для трансграничного сотрудничества в области **наводнений**. Это включает обязательства по предотвращению и ограничению трансграничного воздействия, обмену информацией, разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях, созданию совместных программ мониторинга, информированию в случае критических ситуаций и поддержанию систем раннего предупреждения и сигнализации, уведомлению и проведению консультаций друг с другом при планировании новых видов деятельности, которые могут вызвать значитель-

ное трансграничное воздействие. Под эгидой Конвенции по трансграничным водам было разработано несколько инструментов «мягкого права», которые далее конкретизируют соответствующие правовые обязательства Сторон, поощряют обмен хорошей практикой по предотвращению наводнений и помогают странам в переходе от нынешней перспективы простой «защиты от наводнений» к комплексному подходу к управлению наводнениями.

Вопросы управления **подземными водами** затрагиваются в нескольких природоохранных инструментах ЕЭК ООН, поскольку извлечение подземных вод – как из внутренних, так и из трансграничных водоносных горизонтов – охватывает значительную часть общего количества вод, потребляемых населением и различными секторами экономики. Отличительные свойства подземных вод, в частности, трудность их определения и их уязвимость в случае загрязнения, которое нелегко смягчить или сократить в связи с невозобновляемым или менее возобновляемым их характером по сравнению с поверхностными водами, требуют отдельного регулятивного внимания для того, чтобы обеспечить надлежащее и эффективное применение природоохранных инструментов ЕЭК ООН, в особенности Конвенции по трансграничным водам, в данной области. В частности, стандарты обязательства «должной осмотрительности», которое наполняет обязательство по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, в отношении подземных вод являются более сильными и специфическими, чем применяемые к поверхностным водам.

Природоохранные инструменты ЕЭК ООН включают в себе широкий спектр мер, направленных на сохранение и восстановление **экосистем**. К таким мерам относятся установление целевых показателей и критериев качества воды, разработка согласованных программ действий по сокращению загрязнения, проведение оценки воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценки. Конвенция Эспо и, косвенным образом, Конвенция по трансграничным водам также являются важными инструментами для защиты **морской среды**.

Особое внимание в природоохранных Конвенциях ЕЭК ООН уделяется институциональному сотрудничеству между их Сторонами в рамках так называемых **«специальных» соглашений**

и совместных органов, призванных оказывать поддержку в реализации и применении конвенции между двумя или более Сторонами. Такое внимание к специальным соглашениям и совместным органам отражает рамочную природу конвенций, устанавливающих основные регулятивные и институциональные параметры для двусторонней и многосторонней деятельности и мер по сотрудничеству, направленных на достижение основных целей той или иной конвенции. Специальные соглашения и совместные органы позволяют адаптировать положения той или иной конвенции к конкретным обстоятельствам, присущим двустороннему или многостороннему сотрудничеству. Принципы «равенства», «взаимности» и «доброй воли», закрепленные с небольшими вариациями в Конвенциях ЕЭК ООН, должны применяться к двустороннему и многостороннему сотрудничеству в форме специальных соглашений. В то время как по другим конвенциям двустороннее и многостороннее сотрудничество для достижения более эффективного их осуществления всячески приветствуется, Конвенция по трансграничным водам обязывает прибрежные Стороны заключать соглашения по трансграничным водам и учреждать совместные органы.

Природоохранные конвенции ЕЭК ООН характеризуются высоким уровнем детализации в том, что касается регулирования новых проектов и видов деятельности – так называемых **«планируемых мер»**. Процедуры и механизмы Конвенции Эспо здесь предоставляют всестороннее процедурное обеспечение для выполнения обязательств по этой и другим природоохранным конвенциям ЕЭК ООН. Конвенции ЕЭК ООН предусматривают обязательства Стороны, планирующей новый вид деятельности, уведомить затрагиваемые Стороны и провести консультации о потенциальном воздействии такой деятельности. Однако они оставляют право принятия решения за Стороной, планирующей деятельность, которая и принимает окончательное решение. Как четко говорится в Конвенции Эспо, Сторона происхождения должна обеспечить, чтобы итоги оценки воздействия на окружающую среду, замечания, полученные от общественности затрагиваемой Стороны, и итоги консультаций между Сторонами учитывались «должным образом». Обязательства по уведомлению и проведению консультаций о «планируемых мерах» применимы в отношении избранных видов деятельности, которые могут оказать значительное трансграничное воздействие на окружающую среду.

Усилия по разработке совместных программ **мониторинга** состояния трансграничных вод и проведению совместной оценки способствуют построению доверия между прибрежными государствами и ведут к укреплению трансграничного водного сотрудничества. В данной области Конвенция по трансграничным водам обязывает свои Стороны учреждать программы мониторинга состояния трансграничных вод, таким образом, требуя от государств создания эффективных систем мониторинга и в национальных частях трансграничных бассейнов. Конвенция также налагает на прибрежные Стороны обязательство учреждать и проводить в жизнь совместные программы мониторинга состояния трансграничных вод, а также совместные или скоординированные оценки состояния трансграничных вод. Государства могут придерживаться поэтапного подхода в выполнении этих обязательств, в зависимости от имеющихся ресурсов и человеческого потенциала.

Конвенции ЕЭК ООН предусматривают обязательство по **обмену информацией**. Регулярный обмен данными и информацией о трансграничных водах закладывает основы для сотрудничества по обеспечению эффективной защиты таких вод, управлению их качеством и количеством, а также предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия. Обмен информацией в рамках конвенций ЕЭК ООН мо-

жет иметь место в самых разных формах, в частности, в рамках соответствующих специальных соглашений и/или посредством совместных органов. Конвенции ЕЭК ООН достаточно конкретны в отношении содержания информации, которая подлежит обмену. В дополнении к обязательству по обмену реально доступными данными, т.е. обеспечению регулярного двустороннего потока существующей информации, обязательство по обмену информацией также включает обязательство предоставлять информацию по запросу. В соответствии с основополагающим обязательством сотрудничества «на основе равенства и взаимности», обязательство по обмену данными в рамках Конвенции по трансграничным водам и обязательство предпринять все возможные меры для предоставления информации по запросу существует для всех прибрежных Сторон, вне зависимости от того, расположены они выше или ниже по течению.

Конвенция о промышленных авариях представляет собой центральный инструмент по предотвращению **аварийного загрязнения**, обеспечению готовности и реагированию, в том числе для аварий на трансграничных водах. В дополнении к обязательству по установлению опасных видов деятельности, Конвенция о промышленных авариях содержит обязательства по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, по созданию системы уведомления о промышленных авариях, по уведомлению затрагиваемых Сторон в случае промышленной аварии и принятию надлежащих мер реагирования. В области управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества, эти требования подкрепляются обязательствами Конвенции по трансграничным водам по разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях, информированию прибрежных Сторон о критических ситуациях, созданию скоординированных или совместных систем оповещения и сигнализации и оказанию взаимной помощи по запросу. Совместная работа в рамках этих двух Конвенций направлена на предотвращение аварийного загрязнения в трансграничных речных бассейнах. Безопасная эксплуатация **хвостохранилищ** стала предметом отдельных руководящих принципов – инструмента «мягкого права», разработанного в рамках этих двух Конвенций.

Что касается вопросов гидроэнергетики, то здесь важно подчеркнуть, что природоохранные конвенции ЕЭК ООН не запрещают строить новые **плотины**, включая большие плотины. Плотины есть по всему региону ЕЭК ООН, а в государствах, участвующих в Конвенциях ЕЭК ООН, строятся новые плотины. Конвенции требуют выполнения определенных процедурных шагов и соблюдения определенных обязательств, когда планируется новая плотина или существенное изменение в действующей плотине. Применение этих требований ведет к более качественным решениям, укрепляет охрану окружающей среды, повышает взаимопонимание между прибрежными государствами и способствует предотвращению разногласий и споров. Ключевое обязательство, которое международное право накладывает на государства в этой области, – это принимать все необходимые меры, чтобы содержать и защищать водохозяйственные сооружения на международных водотоках. В Конвенции по трансграничным водам это обязательство является частью ее основополагающего требования принимать все соответствующие меры для предупреждения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия.

Правовые основы сотрудничества по вопросам **судоходства** и окружающей среды заложены в правовых инструментах ЕЭК ООН в области внутреннего водного транспорта и в области окружающей среды. Хотя судоходство отдельно не упоминается в Конвенции по трансграничным водам, ее принципы справедливого и разумного использования и предотвращения

значительного трансграничного воздействия предоставляют основу для балансирования судоходства с другими видами использования трансграничных вод. Необходимость рассматривать вопросы в масштабах всего бассейна и трансграничное сотрудничество при планировании деятельности, связанной с судоходством, получают все большее признание.

Ключевым инструментом по реализации прав на доступ к экологической информации, **участие общественности** и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, является Орхусская конвенция. В этом инструменте, принятом в 1998 г., учитываются нормы и опыт реализации других конвенций ЕЭК ООН по продвижению роли общественности в различных областях охраны окружающей среды. В настоящий момент соответствующие положения предшествующих природоохранных конвенций ЕЭК ООН все в большей мере интерпретируются и применяются в свете концепций и принципов Орхусской конвенции. Это верно и для участия общественности в управлении водными ресурсами и трансграничном водном сотрудничестве.

Что касается вопросов **гражданской ответственности**, правовая основа, образуемая природоохранными инструментами ЕЭК ООН, содержит в себе Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, к Конвенции о промышленных авариях и к Конвенции по трансграничным водам. Протокол, пока не вступивший в силу, предусматривает всеобъемлющий режим гражданской ответственности и надлежащую и безотлагательную компенсацию за ущерб, связанный с трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды.

Во всех природоохранных Конвенциях ЕЭК ООН имеются положения о **разрешении споров**. Хотя конвенции напрямую упоминают переговоры и также предусматривают «формулу сознательного выбора» для обязательной процедуры арбитража или судебного разбирательства, их положения о разрешении споров отражают свободу Сторон в выборе приемлемых для них средств разрешения споров. Важно подчеркнуть, что в задачи совместных органов двустороннего и многостороннего сотрудничества, особенно в рамках Конвенции по трансграничным водам, обычно входит самый широкий спектр мер по предотвращению и совместному управлению, что способствует предупреждению конфликтов и споров.

ПРИРОДООХРАННЫЕ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН: ГОТОВНОСТЬ К ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ

Становясь Стороной природоохранной конвенции ЕЭК ООН, государство становится частью ее институционального режима, основанного на Сессии (или Конференции) Сторон, его Президиуме, вспомогательных органах и секретариате. Такая институциональная структура уделяет большое внимание вопросам осуществления: она помогает Сторонам посредством обмена опытом, укрепления потенциала и разработки руководящих инструментов и рекомендаций из категории «мягкого права».

Каждая из природоохранных конвенций ЕЭК ООН разработала свои собственные механизмы и средства содействия осуществлению. В рамках конвенций регулярно проводятся семинары по укреплению потенциала, тренинги по повышению информированности, пилотные проекты, а также осуществляются консультационные услуги. Кроме того, действуют программы помощи и разрабатываются руководящие инструменты, предназначенные для отдельных субрегионов.

Государства, не являющиеся Сторонами природоохранных конвенций ЕЭК ООН, в том числе в Центральной Азии, принимают участие во многих видах деятельности под эгидой конвенций, часто принимают у себя мероприятия по укреплению потенциала и участвуют в проектах конвенций ЕЭК ООН. Однако государства, не являющиеся Сторонами, имеют ограниченную возможность инициировать новую область работы в рамках той или иной конвенции и не принимают участия в принятии решений в органах конвенций.

ПРИРОДООХРАННЫЕ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН: ДЛЯ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Природоохранные конвенции ЕЭК ООН выполняются уже более десяти лет другими странами региона ЕЭК ООН. Их институциональная инфраструктура поощряет региональное и субрегиональное сотрудничество, обмен информацией и опытом, техническое содействие и оказывает помощь в присоединении и реализации. Наличие коллективного опыта, который воплощают в себе Сессии/Конференции Сторон и их вспомогательные органы, является гарантией против пристрастного толкования их положений. Разнообразие участников природоохранных инструментов ЕЭК ООН свидетельствует об их пользе для всех стран, вне зависимости от уровня социально-экономического развития или наличия и качества водных ресурсов.

Центральный инструмент ЕЭК ООН по управлению водными ресурсами и трансграничному водному сотрудничеству – Конвенция по трансграничным водам – послужила основой для множества двусторонних и многосторонних трансграничных водных соглашений во всем регионе ЕЭК ООН и для работы многочисленных совместных органов трансграничного водного сотрудничества. Она воплощает в себе сбалансированный подход, основанный на равенстве и взаимности, который несет преимущества и налагает схожие требования как на страны верхнего, так и на страны нижнего течения.

Природоохранные инструменты ЕЭК ООН представляют собой авторитетные и согласованные правовые рамки – другими словами, общие «правила игры», – которые могут применяться в качестве подходящей всеобъемлющей правовой основы для управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества в Центральной Азии.

Использование странами Центральной Азии природоохранных инструментов ЕЭК ООН и преимуществ, связанных с их средствами и механизмами, всячески приветствуется. Страны Центральной Азии, не являющиеся Сторонами соответствующих инструментов, могут, в числе прочего, приглашать к себе ознакомительные миссии и проводить у себя мероприятия по повышению информированности в рамках соответствующих конвенций и протоколов, участвовать в программах и другой деятельности по повышению потенциала под эгидой природоохранных инструментов ЕЭК ООН и участвовать в сессиях, организуемых в рамках этих инструментов. Диагностические исследования, оценка национального законодательства и проведение анализа затрат и выгод могут быть инициированы в качестве инструментов по информированию процесса принятия решений при рассмотрении вопроса о присоединении. Хотя природоохранные инструменты ЕЭК ООН и представляют собой взаимосогласованную систему, постепенное присоединение к отдельным инструментам представляется разумным и практичным подходом, с присоединением ко всей системе в качестве долгосрочной цели. Такие усилия должны подкрепляться работой по укреплению потенциала в области международного водного права в странах Центральной Азии.



Введение

Высыхание Аральского моря, ставшее одной из величайших спровоцированных человеком экологических катастроф двадцатого столетия, повлияло на образ жизни и здоровье миллионов людей в Центральной Азии. Эта трагедия явила миру шокирующий пример разрушительных последствий неустойчивого управления водными ресурсами. В наши дни вопросы эффективного и устойчивого управления водными ресурсами в пяти государствах Центральной Азии – Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане – представляют огромную важность для политического, экономического и экологического сотрудничества в этом субрегионе и за его пределами. К сожалению, в последние десятилетия противоречия по водным и связанным с ними энергетическим вопросам стали камнем преткновения, препятствующим региональному сотрудничеству в Центральной Азии, а также влекущим многочисленные вызовы для безопасности. Недостаток доверия и непростая политическая обстановка часто затрудняют выработку рациональных, основанных на сотрудничестве взаимовыгодных решений для этих проблем. Более того, институциональные и правовые рамки управления водными ресурсами, созданные в начале девяностых, сталкиваются с трудностями в решении растущих разногласий о режимах попусков и распределении воды. Вопросы качества вод, которым в целом не уделялось внимание в прошлом, все в большей степени требуют решений на региональном уровне. Воздействие изменения климата, а также экономическое возрождение и потенциальное увеличение забора воды Афганистаном, разделяющим воды с центральноазиатскими государствами, также приобретают свои очертания и вызывают к улучшению сотрудничества по вопросам водных ресурсов в этом субрегионе.

Берлинский процесс по воде, начатый Федеративной Республикой Германией на первой Конференции «Вода объединяет» (1 апреля 2008 г., Берлин), дал новый старт международным усилиям по поиску эффективных долгосрочных решений для непростых проблем, связанных с управлением водными ресурсами в Центральной Азии. Этот процесс является составной частью Стратегии нового партнерства Европейского Союза (ЕС) со странами Центральной Азии. Программа «Трансграничное управление водными ресурсами в Центральной Азии» (2009-2011 гг.), реализуемая обществом *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* по поручению Министерства иностранных дел Германии, стала наиболее обширной составляющей Берлинского процесса по воде.

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) отвечает за выполнение первого направления Программы – укрепление потенциала и совершенствование институциональных и правовых основ управления водными ресурсами в Центральной Азии – посредством проекта «Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами». Проект оказывает поддержку пяти странам Центральной Азии в проведении анализа эффективности действующих институтов и правовых основ трансграничного

водного сотрудничества и разработке предложений по институциональной и правовой реформе. Эти общие усилия по улучшению трансграничного водного сотрудничества в субрегионе дополняются усилиями по укреплению понимания и применения международного водного права в Центральной Азии путем деятельности по укреплению потенциала. Проект также улучшает основы для информированного принятия решений путем поддержки государств Центральной Азии и региональных организаций в работе по укреплению мониторинга и обмена данными по водным ресурсам.

В 2009-2011 гг. проект ЕЭК ООН «Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами» организовал целый ряд мероприятий на национальном и региональном уровне по укреплению потенциала в области международного водного права и экспертных совещаний по совершенствованию организационно-правовых основ сотрудничества по водным ресурсам в регионе Центральной Азии. Тематический охват деятельности по укреплению потенциала в области международного водного права и трансграничного водного сотрудничества разнился в целях учета потребностей и интересов запрашивающих стран. Поскольку ЕЭК ООН выполняет секретариатские функции для нескольких многосторонних природоохранных соглашений (МПС), мероприятия по укреплению потенциала были сфокусированы на правовых рамках, предоставляемых конвенциями и протоколами ЕЭК ООН в области управления водными ресурсами и различных аспектах трансграничного водного сотрудничества, и выявили значительный интерес к их использованию среди центральноазиатских государств.

Такие мероприятия также продемонстрировали, что государственные власти и иные заинтересованные стороны в странах Центральной Азии нуждаются в укреплении понимания международного водного права и знаний в области наилучшей практики управления трансграничными водами. Было также отмечено, что хотя страны Центральной Азии, будучи государствами-членами ЕЭК ООН, могут пользоваться преимуществами от участия в инструментах ЕЭК ООН и каждое государство Центральной Азии участвует по меньшей мере в одной конвенции ЕЭК ООН, а Казахстан является Стороной всех пяти (см. Таблицу 1), знания о природоохранных инструментах ЕЭК ООН и предоставляемых ими возможностях зачастую ограничены. Это часто оказывается препятствием, когда государство рассматривает вопрос о ратификации или присоединении к таким инструментам. Помимо этого, в отношении некоторых инструментов ЕЭК ООН, в особенности, Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам) и, в меньшей степени, Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), недостаточное понимание их обязательств иногда ведет к неправильному толкованию их ключевых положений и ненадлежащему использованию этих инструментов в региональных политических дебатах по использованию водных ресурсов.

ТАБЛИЦА 1. Состояние с ратификацией природоохранных инструментов ЕЭК ООН в Центральной Азии²

НАЗВАНИЕ ИНСТРУМЕНТА	КАЗАХСТАН	КЫРГЫЗСТАН	ТАДЖИКИСТАН	ТУРКМЕНИСТАН	УЗБЕКИСТАН
Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Конвенция ТЗВБР, 1979 г.)	11.01.2001 присоединение	25.05.2000 присоединение	-	-	-
Восемь протоколов к Конвенции ТЗВБР ³	-	-	-	-	-
Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо, 1991 г.)	11.01.2001 присоединение	01.05.2001 присоединение	-	-	-
Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспо (2003 г.)	-	-	-	-	-
Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам, 1992 г.)	11.01.2001 присоединение	-	-	-	04.09.2007 присоединение
Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по трансграничным водам (1999 г.)	-	-	-	-	-
Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях, 1992 г.)	11.01.2001 присоединение	-	-	-	-
Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, к Конвенции по трансграничным водам и Конвенции о промышленных авариях (2003 г.)	-	-	-	-	-
Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция, 1998 г.)	11.01.2001 ратификация	01.05.2001 присоединение	17.07.2001 присоединение	25.06.1999 присоединение	-
Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Орхусской конвенции (2003 г.)	-	-	21.05.2003 подписание	-	-

В этой связи данная публикация преследует три основные цели: (а) содействие пониманию природоохранных инструментов ЕЭК ООН, (б) поддержка активного и информированного диалога о полезности этих инструментов для управления водными ресурсами, трансграничного водного сотрудничества и охраны окружающей среды в Центральной Азии и (с) содействие процессам принятия решений в отношении ратификации или присоединения к этим инструментам в странах Центральной Азии. В контексте достижения этих целей в данной публикации представлены:

- » Объяснение положений и обязательств, заключенных в конвенциях ЕЭК ООН и протоколах к ним;
- » Разъяснения о том, как основные вопросы управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества в Центральной Азии могут рассматриваться при помощи конвенций ЕЭК ООН и протоколов к ним;
- » Описание связей синергии между природоохранными инструментами ЕЭК ООН, которые представляют собой слаженную правовую основу для охраны окружающей среды и трансграничного сотрудничества;
- » Рекомендации по укреплению правовой основы регионального водного сотрудничества в Центральной Азии.

Данная публикация отражает первые усилия такого рода и не охватывает всего спектра вопросов управления водными

ресурсами и трансграничного водного сотрудничества в Центральной Азии. Предполагается, что данная публикация: (а) может быть преобразована на более позднем этапе в более полное руководство по применению природоохранных инструментов ЕЭК ООН в области управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества в Центральной Азии на основе диалога с центральноазиатскими государствами; и (б) может послужить отправной точкой для дальнейших усилий по изучению и поощрению синергизма между природоохранными инструментами ЕЭК ООН в целом, а также в отдельных областях, включая, в частности, управление водными ресурсами и трансграничное водное сотрудничество.

Хотя в центре внимания публикации находятся основные вопросы, связанные с управлением водными ресурсами и трансграничным водным сотрудничеством в Центральной Азии, другие страны могут счесть ее полезной для своих усилий по достижению лучшего понимания и применения природоохранных инструментов ЕЭК ООН.

Поскольку авторы руководствовались стремлением предоставить удобное в пользовании разъяснение положений и обязательств, заключенных в конвенциях ЕЭК ООН и протоколах к ним, в отношении разных, но все же тесно взаимосвязанных вопросов управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества, некоторые комментарии повторяются в различных главах текста.

² Таблица 1 отражает состояние с ратификацией на август 2011 г.

³ Протокол, касающийся долгосрочного финансирования совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЕМЕР) (1984 г.); Протокол о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков по меньшей мере на 30 процентов (1985 г.); Протокол об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков (1988 г.); Протокол об ограничении выбросов летучих органических соединений или их трансграничных потоков (1991 г.); Протокол относительно дальнейшего сокращения выбросов серы (1994 г.); Протокол по тяжелым металлам (1998 г.); Протокол по стойким органическим загрязнителям (1998 г.); и Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном (1999 г.).



ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ПОВЕРХНОСТНЫЕ ВОДЫ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ



Часть 1.

УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ:

Вызовы и потребности

Распад Советского Союза в 1991 г. повлек за собой возникновение в Центральной Азии пяти суверенных государств – Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистана и Республики Узбекистан, – в результате чего крупные реки, протекающие по их территории, стали трансграничными, а их водосборные бассейны и существовавшие там комплексы водохозяйственной и энергетической инфраструктуры оказались расположенными в пяти новых государствах.

БАСЕЙН АРАЛЬСКОГО МОРЯ: ФОРМИРОВАНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

Наиболее сложная ситуация с управлением трансграничными водными ресурсами сложилась в бассейнах Амударьи и Сырдарьи, крупнейших рек Центральной Азии, которые начинаются в ледниках гор на юго-востоке региона и текут тысячи километров на северо-запад до впадения в Аральское море. Бассейны этих двух рек фактически образуют бассейн Аральского моря, который охватывает всю территорию Таджикистана и Узбекистана, большую часть Туркменистана, значительную часть Кыргызстана, южные области Казахстана и северную часть Афганистана, а также включает небольшую территорию на севере Ирана.

На территории Таджикистана формируется около 63% стока реки Амударья, а около 27% стока формируется в Афганистане и Иране. В пределах Кыргызстана образуется 74% водных ресурсов бассейна реки Сырдарья. В целом на территории трех стран – Таджикистана, Афганистана и Кыргызстана, лежащих в верховьях рек Амударья и Сырдарья, формируется около 87% речного стока в бассейне Аральского моря.⁴

Водные ресурсы этих рек используются в основном для орошения около 8 млн. га сельскохозяйственных земель в нижележащих по течению странах; более 90% речного стока отбирается из водотоков для использования, а оставшаяся часть стока поступает в Аральское море. В находящихся в аридной зоне странах низовий бассейна, а именно Казахстане, Туркменистане и, главным образом, Узбекистане, используется около 84% от общего объема водозабора в бассейне Аральского моря.⁵

Сельское хозяйство, которое является основным потребителем воды в бассейне Аральского моря, имеет огромное социально-экономическое значение для региона. Более половины населения региона, которое к тому же быстро увеличивается, проживает в сельской местности и его благосостояние зависит во многом от наличия воды в вегетационный период для ведения орошаемого земледелия.

В целом годовое распределение нерегулируемого стока рек Амударья и Сырдарья весьма благоприятно для орошения сельскохозяйственных культур в вегетационный период, который длится в Центральной Азии с апреля по сентябрь. Для их естественного водного режима характерно весенне-летнее половодье с наибольшими расходами, приходящимися на июнь, в то время как наименьшие расходы наблюдаются зимой в январе и феврале. Однако объем годового стока для обеих рек – и для Амударьи, и для Сырдарьи, – может значительно разниться от года к году, что приводит к таким бедствиям как засухи в маловодные годы и наводнения в многоводные, которые наносят большой ущерб экономике региона.

⁴ К укреплению сотрудничества по рациональному и эффективному использованию водных и энергетических ресурсов Центральной Азии (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No.GV.R.04.0.4), стр. 26. Доступно на http://www.unescap.org/esd/publications/energy/effuse/effuse_ru.pdf.

⁵ Там же. Таблицы 12 и 13, стр. 39-40.



В верховьях рек Амударья и Сырдарья объем воды, выделяемой на цели орошения и водоснабжения, сравнительно незначителен, но спрос на воду растет. В Афганистане водопотребление пока незначительно, но реализация планов по развитию орошаемого земледелия в бассейнах притоков реки Амударья приведет к изъятию части их стока и вероятно уменьшит объемы стока для нижележащих стран.

Для каждой республики Центральной Азии четверть века назад по решению центральных органов власти бывшего Советского Союза были согласованы процентные доли (квоты) того объема речного стока, который она может забирать из рек Амударья и Сырдарья. Эти квоты до сих пор составляют формальную основу распределения водных ресурсов между новыми суверенными государствами.

Постоянно увеличивавшееся во второй половине двадцатого века использование стока этих рек для орошения привело к значительному уменьшению объема воды, достигающей Аральского моря, что, в свою очередь, вызвало резкое падение его уровня. Высыхание Аральского моря имело катастрофические социально-экономические последствия для жизни и здоровья населения, проживающего на его берегах, и нанесло непоправимый ущерб окружающей среде и экосистемам региона.

Для стран верховья гидроэнергетика является стратегическим сектором их экономики. В Таджикистане доля гидроэлектроэнергии в структуре внутреннего производства электроэнергии намного превышает 90%, т.е. практически вся электроэнергия в стране вырабатывается на гидроэлектростанциях. В Кыргызстане доля гидроэлектроэнергии в производстве электроэнергии составляет примерно 80%.

ИНФРАСТРУКТУРА ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕЖИМА РЕЧНОГО СТОКА И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Для того чтобы уменьшить колебания в объеме годового стока рек Амударья и Сырдарья, а также оптимизировать его использование в целях орошения, в их верховьях были построены десятки плотин и водохранилищ. Эти водохранилища, большей частью комплексного назначения, используемые для нужд орошения, гидроэнергетики и водоснабжения, позволили в значительной мере зарегулировать сток реки Амударья и почти полностью – сток реки Сырдарья.

В бассейне реки Амударья большое значение для регулирования стока имеет водохранилище Нурекской гидроэлектростанции (ГЭС), расположенное на ее притоке – реке Вахш, в Таджикистане. Установленная мощность этой ГЭС – 3000 МВт, что составляет около двух третей всех генерирующих мощностей страны. Токтогульское водохранилище в Кыргызстане, расположенное на реке Нарын, главном притоке реки Сырдарья, играет ключевую роль в регулировании стока в бассейне Сырдарьи. Гидроэлектростанция, входящая в состав гидроузла, имеет установленную мощность 1200 МВт и является основным источником энергии в стране.

Кыргызстан и Таджикистан не обладают другими топливно-энергетическими ресурсами в значительных объемах и планируют далее осваивать свой значительный гидроэнергетический потенциал. По оценкам, на территории этих стран в верховьях рек Амударья и Сырдарья сконцентрировано около 90% гидроэнергетического потенциала Центральной Азии. В настоящее время в Таджикистане обсуждается возобновление крупнейшего в регионе строительства – Рогунской ГЭС проектной установленной мощностью 3600 МВт на реке

Вахш, – начатого еще в советское время. В последние годы этот вопрос осложняет отношения Таджикистана с Узбекистаном, который выразил серьезную озабоченность в связи с этим строительством. На разных стадиях проектирования и строительства находятся еще несколько гидроузлов. Кыргызстан намеревается возвести Камбаратинские ГЭС на реке Нарын для оптимизации режима работы Токтогульской ГЭС. В перспективе ожидается и развитие гидроэнергетики на притоках реки Амударья в Афганистане.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В ВИДАХ И РЕЖИМАХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

В бассейне Аральского моря потребности в воде для гидроэнергетики и сельского хозяйства не совпадают по времени года. Это ведет к возникновению разногласий относительно регулирования режима стока трансграничных рек между странами верховья, сильно зависящими от гидроэнергетики, и странами низовья с доминирующим орошаемым сельским хозяйством. В летний период страны нижнего течения нуждаются в заборе больших объемов воды из трансграничных рек для нужд сельского хозяйства, тогда как страны верхнего течения заинтересованы в этот период в накоплении воды в водохранилищах на своей территории для последующего ее использования для выработки электроэнергии в зимнее время.

В советское время регулирование режима стока рек Амударья и Сырдарья было адаптировано к потребностям орошаемого земледелия в их низовьях, притом, что в осенне-зимний период осуществлялись централизованные поставки энергоресурсов из других регионов Советского Союза в советские республики, расположенные в верховьях этих рек. Попуски воды для выработки электроэнергии на гидроэлектростанциях сокращались в осенне-зимний период, когда вода накапливалась в водохранилищах для последующих пусков в вегетационный период. Избыточная электроэнергия, вырабатывавшаяся в вегетационный период на гидроэлектростанциях в верховьях, передавалась в другие регионы через объединенную энергетическую систему Центральной Азии, которая в настоящее время не функционирует.

Сразу же после обретения суверенитета государства Центральной Азии заменили прежнюю централизованную систему управления водным хозяйством и энергетикой региона на совместную форму управления на основе межгосударственного сотрудничества. С этой целью они подписали в 1992 г. *Соглашение о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников*. Это соглашение часто интерпретируется как сохраняющее принципы и объемы межреспубликанского вододелия (квоты) советского периода. Данное соглашение не предусматривало сотрудничества по вопросам энергетики. В этой ситуации, страны верховья увеличили зимние пуски воды из водохранилищ гидроэлектростанций для выработки на них электроэнергии, аргументируя необходимость покрывать дефицит энергетических ресурсов.

В бассейне реки Сырдарья, где новые отношения проявились в отношении режима пусков воды из водохранилища Токтогульской ГЭС, была сделана попытка создать механизм компенсаций странам верховья за потери в выработке электроэнергии на их гидроэлектростанциях при ирригационном режиме подачи воды из водохранилищ. С этой целью Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан подписали в 1998 г. *Соглашение по использованию водно-энергетических ресурсов бассейна реки*

Сырдарья, к которому через год присоединился Таджикистан. Однако это соглашение в настоящее время не выполняется.

Воплощение крупномасштабных планов по развитию гидроэнергетики в верховьях бассейнов рек Амударья и Сырдарья, по всей вероятности, еще более обострит противоречия между странами верхнего и нижнего течения в отношении видов и режимов использования этих рек, если не будет найден приемлемый для всех государств баланс интересов между требованиями на воду со стороны гидроэнергетики и орошения.

При выработке взаимоприемлемых режимов регулирования стока рек Амударья и Сырдарья следует учитывать, что для возрождения экономики и улучшения социальной и экологической обстановки в Приаралье – регионе, прилегающем к Аральскому морю, – требуется обеспечить минимальный объем стока, достигающий Аральского моря. Фактором, осложняющим ситуацию, является повышение колебаний стока и ожидаемое уменьшение объема речного стока в бассейне Аральского моря под влиянием глобального изменения климата, вызывающего сокращение ледников в истоках рек Амударья и Сырдарья. Уменьшение располагаемых к использованию водных ресурсов в сочетании с растущими потребностями в водных ресурсах, вероятно, приведет к усилению конкуренции за воду между государствами Центральной Азии. При этом Афганистан вероятно увеличит свое использование речного стока притоков реки Амударья.

Многие проблемы в водном секторе в бассейне Аральского моря могут быть решены при повышении эффективности использования воды, особенно в орошаемом земледелии, доля которого в общем объеме водопотребления в регионе составляет около 90 процентов. Более рациональное и эффективное использование воды для орошения приведет к увеличению количества воды в низовьях рек; в результате, больше воды останется для поступления в Аральское море и для пользователей в других частях бассейна.

Более эффективное использование электроэнергии, генерируемой гидроэнергетическим сектором, а также повышение возможностей использовать гидроэнергетику в летнее время являются важными дополнительными факторами для оптимизации экономического использования воды в различных секторах, а также поддерживаемыми водой экосистемами.

В настоящее время отсутствие скоординированной политики в отношении использования трансграничных водных ресурсов в бассейне Аральского моря ведет к огромным экономическим потерям и ухудшению межгосударственных отношений, препятствует восстановлению окружающей среды и экосистем Приаралья и ограничивает возможности развития интеграционных процессов в регионе.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА

На настоящий момент в Центрально-Азиатском регионе сформировалась и применяется достаточно устоявшаяся, хотя и не совершенная, правовая база межгосударственного сотрудничества в области управления и использования трансграничных водных ресурсов. С юридической точки зрения она включает как обязательные инструменты, так и многочисленные полуформальные договоренности и документы рекомендательного характера, которые принято называть инструментами «мягкого права». С точки зрения географического охвата сложившаяся система международно-правового регулирования

ния трансграничного водного сотрудничества является двух-уровневой, где наряду с региональными соглашениями более общего характера действует ряд двусторонних соглашений по практическим вопросам, касающимся конкретных водотоков или сфер взаимодействия.

Достаточно общепризнанно, что существующая правовая база регионального сотрудничества по управлению водными ресурсами в Центральной Азии создала систему действующих региональных организаций и сыграла важную роль в первые годы после обретения странами независимости. Однако в настоящее время часто звучит точка зрения о том, что она, во многом, требует модернизации, совершенствования и гармонизации положений различных инструментов. Более того, ключевые принципы интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР), как, например, бассейновый подход, не находят отражения в действующих соглашениях.⁶ Также, правовая база должным образом не закрепляет иерархии и механизмов координации и сотрудничества действующих организаций, не проводит четкого разграничения их компетенции и не уделяет достаточно внимания процедурам отчетности, принятия решений и обеспечения их выполнения.

Все государства Центральной Азии участвуют в Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии

Центральной Азии (МКВК), созданной Соглашением 1992 г. в качестве коллективного органа, главным образом, для регулирования межгосударственного распределения водных ресурсов в бассейне Аральского моря. С начала 1990-х гг., перед МКВК стоит сложная задача поиска взаимоприемлемых решений для регулирования речного стока и распределения водных ресурсов региона, в то время когда государства низовой стремятся сохранить ирригационный режим стока рек Амударья и Сырдарья, а государства верховий считают такой режим экономически и социально невыгодным. Сложившаяся ситуация с регулированием режима стока этих рек вызывает серьезные осложнения в отношениях между государствами Центральной Азии.

МКВК сыграла важную роль в становлении сотрудничества в водном секторе Центральной Азии, позволяя поддерживать рабочие отношения между своими национальными водохозяйственными ведомствами для решения краткосрочных и оперативных вопросов. Однако ее успехи в создании эффективного механизма регионального сотрудничества, обеспечивающего соблюдение квот межгосударственного распределения водных ресурсов рек Амударья и Сырдарья, оказались весьма ограничены. МКВК также столкнулась со сложностями в поиске решений, приемлемых для всех стран, по замене или усовершенствованию системы квот. Одной из причин здесь



⁶ Несмотря на то, что бассейновые водохозяйственные объединения «Амударья» и «Сырдарья» иногда рассматриваются в качестве попытки внедрения управления на уровне речных бассейнов, они не могут в полной мере воплощать бассейновый принцип ИУВР, поскольку их предметная компетенция, а также географический охват сферы действия весьма ограничены.

можно считать тот факт, что МКВК является межведомственным органом, состоящим из руководителей водохозяйственных организаций государств Центральной Азии, который не имеет достаточных полномочий и соответствующих рычагов воздействия на министерства и ведомства государств-участников для обеспечения безусловного выполнения ими ее решений, касающихся регулирования режима стока рек Амударья и Сырдарья. В распоряжении МКВК также нет эффективных механизмов урегулирования разногласий, которые можно было бы применять при невыполнении государствами договоренностей, касающихся управления использованием водных и энергетических ресурсов в бассейнах этих рек.

С 1999 г. МКВК и другой региональный орган сотрудничества, Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию (МКУР), входят в состав Международного Фонда спасения Арала (МФСА) – ключевой региональной организации в Центральной Азии. Ведущая роль МФСА определяется тем, что это единственная региональная организация, членами которой являются все пять центрально-азиатских государств, причем глава одного из них избирается поочередно Президентом Фонда. Стратегические направления деятельности МФСА формулируются Советом Глав пяти государств региона. С 2009 г. МФСА обладает статусом наблюдателя в Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, что означает признание этой организации в качестве партнера по сотрудничеству в регионе.

Вместе с тем механизм сотрудничества под эгидой МФСА, фактически состоящий из нескольких недостаточно сотрудничающих между собой межправительственных организаций, далек от совершенства и имеет ограниченные возможности для содействия в поиске решений для водных и энергетических проблем региона. Представляется, что в настоящее время этот механизм сотрудничества не создает необходимых условий для эффективной работы по выработке политики взаимодействия заинтересованных государств в отношении использования трансграничных водных ресурсов. Следует также отметить, что управление водными и энергетическими ресурсами на национальном уровне осуществляется в некоторых случаях без должного учета интересов других государств трансграничного речного бассейна, что вызывает дополнительные трудности при формулировании согласованной политики в этой области.

Недостаточная эффективность сотрудничества в рамках МФСА вызывает озабоченность у Глав государств Центральной Азии. На своей последней встрече, состоявшейся в апреле 2009 г., они выразили намерение совершенствовать организационную структуру и договорно-правовую базу МФСА и особо подчеркнули необходимость выработки взаимоприемлемого механизма по комплексному управлению водными ресурсами и охране окружающей среды в бассейне Аральского моря.

В Центральной Азии есть примеры постепенного развития конструктивного сотрудничества по использованию трансграничных вод. Такое сотрудничество ведется Казахстаном в рамках соответствующих двусторонних соглашений и двусторонних комиссий по трансграничным водам с Китаем, Кыргызстаном и Россией. Динамичным примером может служить сотрудничество между Казахстаном и Кыргызстаном по межгосударственному распределению стока трансграничных рек Чу и Талас. Два государства создали Чу-Таласскую водохозяйственную комиссию,⁷ как механизм для сотрудничества по экс-

плуатации нескольких гидротехнических сооружений на этих реках, обеспечивающих водоподачу по согласованному графику в прилегающие к ним области Казахстана и Кыргызстана. Сотрудничество по рекам Чу и Талас развивается дальше, причем стороны продвигаются от сотрудничества по эксплуатации водохозяйственных сооружений к разработке и реализации совместных мер по интегрированному управлению и охране водных ресурсов бассейнов этих рек.

РАСШИРЕНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА НА ОСНОВЕ КОМПЛЕКСНОГО ПОДХОДА

Несмотря на то, что вопросы межгосударственного сотрудничества по использованию трансграничных водных ресурсов и, главным образом, вопросы вододелиения стоят на переднем плане в межгосударственных отношениях стран Центральной Азии, все большее признание получает необходимость более широкого, комплексного межгосударственного сотрудничества по охране и использованию водных ресурсов. Такое сотрудничество уже начинает развиваться в сфере гармонизации подходов к регулированию вопросов качества воды и сохранения экосистем, а также адаптации в условиях изменения климата.

Кроме того, страны Центральной Азии осознают необходимость как совершенствования региональных организаций сотрудничества в области водных ресурсов, так и повышения эффективности повседневных механизмов сотрудничества, включая обмен информацией, проведение мониторинга и оценки, предотвращение аварий и обеспечение готовности к ним. Также в странах Центральной Азии существует четкое понимание необходимости улучшения управления водными ресурсами на национальном уровне, в том числе путем внедрения межотраслевой координации и участия водопользователей, а также иных подходов ИУВР. Совершенствование управления подземными водами на национальном уровне и выработка совместных подходов в отношении трансграничных водоносных горизонтов получают признание в качестве перспективных задач. Вопросы обеспечения безопасности хвостохранилищ, равно как и безопасности и надлежащего содержания стареющей гидротехнической инфраструктуры, сохраняют свою актуальность для Центральной Азии.

В этих условиях в данной публикации рассматривается достаточно широкий спектр вопросов, актуальных для улучшения управления водными ресурсами в Центральной Азии, и подходы к их решению, выработанные в рамках природоохранных конвенций ЕЭК ООН.

⁷ Комиссия Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас.



Часть 2.

ПРИРОДООХРАННЫЕ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН:

Прочная правовая основа для управления водными ресурсами и их охраны

2.1 Введение в природоохранные конвенции ЕЭК ООН

ЕЭК ООН была основана в 1947 г. Она является одной из пяти региональных комиссий Организации Объединенных Наций. ЕЭК ООН объединяет 56 стран, расположенных в ЕС, не входящей в состав ЕС западной и восточной Европе, юго-восточной Европе, на Кавказе, в Центральной Азии, а также Северной Америке. Все государства Центральной Азии являются членами ЕЭК ООН (Кыргызстан, Туркменистан, Узбекистан – с 1993 г., Казахстан и Таджикистан – с 1994 г.). Наряду с выполнением других задач, в рамках ЕЭК ООН устанавливаются правила, стандарты и конвенционные нормы с тем, чтобы оказать содействие международному сотрудничеству в регионе и за его пределами.

ЕЭК ООН хорошо известна пятью природоохранными конвенциями, переговоры по которым велись под эгидой ЕЭК ООН и в отношении которых ЕЭК ООН осуществляет функции секретариата:

- » Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Конвенция ТЗВБР 1979 г.),
- » Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо 1991 г.),
- » Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам 1992 г.),
- » Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях 1992 г.),
- » Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция 1998 г.).

На настоящий момент, все пять природоохранных конвенций ЕЭК ООН достигли статуса «зрелости» – подавляющее большинство государств-членов ЕЭК ООН участвуют в конвенциях и продвигаются вперед в деле осуществления их положений. Краткое описание конвенций представлено ниже.

КОНВЕНЦИЯ О ТРАНСГРАНИЧНОМ ЗАГРЯЗНЕНИИ ВОЗДУХА НА БОЛЬШИЕ РАССТОЯНИЯ

Статус

Конвенция была принята в Женеве, Швейцария, 13 ноября 1979 г. и вступила в силу 16 марта 1983 г. По состоянию на август 2011 г. в ней участвует 51 Страна. В Центральной Азии Страна́ми являются Казахстан и Кыргызстан.

Основные обязательства

Целью Конвенции является постепенное сокращение и предотвращение загрязнения воздуха, включая трансграничное загрязнение на большие расстояния. Это достигается путем разработки политики и стратегии для борьбы с выбросами загрязнителей воздуха посредством обмена информацией, консультаций, научно-исследовательской деятельности и мониторинга.

Применимость вне региона ЕЭК ООН

Конвенция ТЗВБР открыта только для государств-членов ЕЭК ООН.

Протоколы

Конвенцию расширили восемь специальных протоколов; все они вступили в силу.

Протокол, касающийся долгосрочного финансирования Совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЕМЕП) был принят в Женеве, Швейцария, 28 сентября 1984 г. и вступил в силу 28 января 1988 г. По состоянию на август 2011 г. Протокол насчитывает 43 Страны. Это соглашение о распределении расходов на международном уровне на осуществление программы наблюдения, лежащей в основе обзора и оценки соответствующего загрязнения в Европе в свете соглашений о сокращении выбросов. ЕМЕП содержит три основных компонента: сбор данных о выбросах диоксида серы (SO_2), оксидов азота (NO_x), твердых частиц, аммиака, летучих органических соединений (ЛОС) и других загрязнителей воздуха; измерение качества воздуха и осадения; и моделирование атмосферной дисперсии.

Протокол о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков по меньшей мере на 30 процентов был принят в Хельсинки, Финляндия, 8 июля 1985 г. и вступил в силу 2 сентября 1987 г. По состоянию на август 2011 г. он насчитывает 25 Стран. В результате осуществления данного Протокола в Европе отмечаются существенные сокращения выбросов серы.

Протокол об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков был принят в Софии, Болгария, 31 октября 1988 г. и вступил в силу 14 февраля 1991 г. По состоянию на август 2011 г. Протокол насчитывает 34 Страны. Данный Протокол, в первую очередь, требует заморозить выбросы окислов азота или их трансграничных потоков. В качестве следующего шага требуется применить основанный на воздействии подход. Страны обязаны обеспечить наличие неэтилированного топлива в достаточном количестве.

Протокол об ограничении выбросов летучих органических соединений или их трансграничных потоков был принят в Женеве, Швейцария, 18 ноября 1991 г. и вступил в силу 29 сентября 1997 г. По состоянию на август 2011 г. Протокол насчитывает 24 Страны. Данный Протокол предлагает на выбор – при подписании или ратификации – три варианта целей по сокращению выбросов: (а) сокращение к 1999 г. выбросов ЛОС на 30 процентов, используя в качестве основы любой годовой уро-

вень за период с 1984 г. по 1990 г.; (б) сокращение, аналогичное предусмотренному подпунктом (а), в рамках выделенных районов регулирования содержания тропосферного озона (ТОМА), которые определены в приложении I к Протоколу, а также обеспечение того, чтобы общие национальные годовые выбросы ЛОС не превышали к 1999 г. уровни 1988 г.; и (с) наконец, в тех случаях, когда национальные годовые выбросы ЛОС в 1988 г. не превышали определенных указанных уровней, Страна может избрать для себя путь стабилизации на текущем уровне годовых выбросов к 1999 г.

Протокол относительно дальнейшего сокращения выбросов серы был принят в Осло, Норвегия, 14 июня 1994 г. и вступил в силу 5 августа 1998 г. По состоянию на август 2011 г. Протокол насчитывает 29 Стран. Целью Протокола является постепенное, поэтапное снижение уровней осаждения серы с текущих до уровней ниже критических нагрузок, за пределами которых могут возникнуть значительные вредные последствия для конкретных чувствительных элементов окружающей среды, и установление долгосрочных контрольных показателей сокращения выбросов серы. Протокол также обращает внимание на энергосбережение.

Протокол по тяжелым металлам был принят в Орхусе, Дания, 24 июня 1998 г. и вступил в силу 29 декабря 2003 г. По состоянию на август 2011 г. Протокол насчитывает 30 Стран. В его сферу регулирования входят три наиболее вредных металла: кадмий, свинец и ртуть. Согласно одному из основных обязательств, Страны обязаны сократить выбросы этих трех металлов по сравнению с уровнем 1990 г. (или альтернативного года в период с 1985 г. по 1995 г.). Протокол направлен на: сокращение выбросов из промышленных источников (производство черных металлов и чугунолитейное производство, производство цветных металлов), процессы сжигания (производство электроэнергии, автомобильный транспорт) и сжигание отходов. Протокол требует, чтобы Страны постепенно прекратили использование этилированного бензина. Он также предусматривает меры по снижению уровня выбросов тяжелых металлов из других продуктов, таких как ртуть, содержащаяся в аккумуляторных батареях, и предлагает введение мер регулирования в отношении других содержащих ртуть продуктов.

Протокол по стойким органическим загрязнителям (Протокол по СОЗ) был принят в Орхусе, Дания, 24 июня 1998 г. и вступил в силу 23 октября 2003 г. По состоянию на август 2011 г. Протокол насчитывает 31 Страну. Протокол посвящен 16 веществам, отобранным на основе согласованных критериев риска. Список веществ включает 11 пестицидов, 2 промышленных химиката и 3 побочных продукта/загрязнителя. Конечной целью является прекращение каких-либо выбросов, поступлений или выделений СОЗ в окружающую среду. Протокол немедленно запрещает производство и использование некоторых продуктов (альдрин, хлордан, хлордекон, дильдрин, эндрин, гексабромдифенил, мирекс и токсафен); другие подлежат запрету на более поздней стадии (дихлордифенилтрихлорэтан (ДДТ), гептахлор, гексахлорбензол, полихлорированные дифенилы (ПХД)). Наконец, Протокол жестко ограничивает использование ДДТ, гексахлорциклогексана (ГХГ) (включая линдан) и ПХД. Он также возлагает на Страны обязанность по сокращению выбросов диоксинов, фуранов, полициклических ароматических углеводородов и гексахлорбензола (ГХБ) по сравнению с их годовыми уровнями 1990 г. (или любого другого года в период с 1985 г. по 1995 г.). В отношении сжигания коммунально-бытовых, опасных и медицинских отходов Протокол устанавливает конкретные предельные значения. 18 декабря 2009 г. Страны внесли в Протокол дополнения с тем, чтобы он включил еще семь веществ. Более того, Страны

пересмотрели свои обязательства в отношении ДДТ, гептахлора, ГХБ и ПХД, а также предельных значений выбросов при сжигании отходов. Параллельно, в целях оказания содействия ратификации Протокола странами с переходной экономикой, Стороны проявили гибкость для этих государств в отношении сроков применения предельных значений выбросов и наилучших имеющихся методов. Указанные дополнения еще не вступили в силу для принявших их Сторон.

Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном (Гётеборгский протокол) был принят в Гётеборге, Швеция, 30 ноября 1999 г. и вступил в силу 17 мая 2005 г. По состоянию на август 2011 г. Протокол насчитывает 26 Сторон. Протокол устанавливает потолочные значения выбросов к 2010 г. для четырех загрязнителей: SO_2 , NO_x , ЛОС и аммиак. Эти потолочные значения были выработаны на основе научной оценки воздействия загрязнения и способов борьбы с ним. Стороны, выбросы которых оказывают более серьезное воздействие на окружающую среду и здоровье, а также сокращение выбросов которых является сравнительно недорогим, вынуждены осуществить наибольшие сокращения. Протокол также устанавливает жесткие предельные значения для отдельных источников выбросов (например, установки для сжигания, производство электроэнергии, химическая чистка, легковые и грузовые автомобили) и требует использовать наилучшие имеющиеся технологии для сохранения низких уровней выбросов. Выбросы ЛОС из таких продуктов, как краски и аэрозоли, также подлежат сокращению. Наконец, фермеры вынуждены будут принимать конкретные меры по ограничению выбросов аммиака.

Сейчас ведется работа по пересмотру двух протоколов к Конвенции ТЗВБР, а именно, Гётеборгского протокола и Протокола по тяжелым металлам.

Контактная информация

Convention on Long-range Transboundary Air Pollution
United Nations Economic Commission for Europe
Palais des Nations, Av. de la Paix 10
1211 Geneva 10 Switzerland
тел.: +41 22 917 2345
факс: +41 22 917 0107
эл. почта: air.env@unece.org
веб-сайт: <http://live.unece.org/env/lrtap/welcome.html>

КОНВЕНЦИЯ ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В ТРАНСГРАНИЧНОМ КОНТЕКСТЕ

Статус

Конвенция была принята в Эспо, Финляндия, 25 февраля 1991 г. Она вступила в силу 10 сентября 1997 г. и по состоянию на август 2011 г. насчитывает 45 Сторон. В Центральной Азии Сторонами являются Казахстан и Кыргызстан.

Основные обязательства

Конвенция Эспо закрепляет обязательства Сторон по оценке воздействия на окружающую среду отдельных видов деятельности на раннем этапе планирования. Она также устанавливает общее обязательство Сторон уведомлять друг друга и проводить консультации в отношении всех планируемых больших проектов, которые могут оказать значительное вредное воздействие на окружающую среду в трансграничном контексте. В Добавлении I к Конвенции содержится перечень видов деятельности, автоматически требующих применения Конвенции в том случае, если значительное воздействие может иметь

место за пределами территории государства. Соглашение между Сторонами может включать и иные виды деятельности, подлежащие обязательной оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (ОВОС). Добавление III содержит общие критерии, помогающие в определении экологического значения видов деятельности, не включенных в Добавление I.

Процедура состоит из отдельных этапов, включая уведомление затрагиваемой Стороны, организацию участия и движения информации, участие общественности, подготовку и распространение документации ОВОС, консультации между Сторонами, принятие окончательного решения и его сообщение. Государство происхождения сохраняет за собой исключительные полномочия в отношении принятия решения. Конвенция не нарушает режима защиты информации, предоставление которой могло бы нанести ущерб производственной и коммерческой тайне или интересам национальной безопасности.

Применимость вне региона ЕЭК ООН

Первая поправка к Конвенции была принята в 2001 г. Со вступлением поправки в силу Конвенция будет открыта для присоединения государствами, которые не являются членами ЕЭК ООН, с согласия Совещания Сторон Конвенции.

Протокол

Протокол по стратегической экологической оценке был принят внеочередным Совещанием Сторон Конвенции Эспо, проходившим 21 мая 2003 г. во время Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Киеве. Протокол вступил в силу 11 июля 2010 г. По состоянию на август 2011 г. Протокол насчитывает 23 Стороны. Протокол дополняет Конвенцию Эспо, обеспечивая, чтобы каждая Сторона интегрировала экологическую оценку в процесс принятия своих планов и программ на ранних этапах. Стратегическая экологическая оценка (СЭО) планов и программ осуществляется на значительно более раннем этапе процесса принятия решений, чем ОВОС проектов. СЭО, таким образом, рассматривается в качестве ключевого инструмента устойчивого развития. Протокол также требует, чтобы Стороны приняли меры к обеспечению того, чтобы экологические соображения учитывались при разработке политики и законодательства. Протокол предусматривает широкое участие общественности в процессе принятия решений. Государства-члены ЕЭК ООН – как являющиеся, так и не являющиеся Сторонами Конвенции Эспо – могут принимать участие в Протоколе. Протокол также открыт для государств-членов Организации Объединенных Наций, не входящих в регион ЕЭК ООН, с одобрения Совещания Сторон Конвенции, действующего в качестве Совещания Сторон Протокола.

Контактная информация

Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context
United Nations Economic Commission for Europe
Palais des Nations, Av. de la Paix 10
1211 Geneva 10 Switzerland
тел.: +41 22 917 1193
факс: +41 22 917 0107
эл. почта: eia.conv@unece.org
веб-сайт: <http://live.unece.org/env/eia/welcome.html>

КОНВЕНЦИЯ ПО ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОЗЕР

Статус

Конвенция по трансграничным водам была принята в Хельсинки, Финляндия, 17 марта 1992 г. Конвенция вступила в силу 6 октября 1996 г. и по состоянию на август 2011 г. насчитывает 38 Сторон. В Центральной Азии Сторонами являются Казахстан и Узбекистан.

Основные обязательства

Конвенция направлена на укрепление мер по охране и экологически обоснованному управлению трансграничными поверхностными и подземными водами. Конвенция поощряет всеобъемлющий подход в сфере управления водами, учитывающий сложные взаимосвязи между гидрологическим циклом, почвой, флорой и фауной, а также их воздействием на социально-экономические условия, основанный на понимании того, что водные ресурсы являются ключевыми для сообществ и экосистем. Основные обязательства, предусмотренные Конвенцией, охватывают обязательство по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, т.е. значительных вредных последствий для окружающей среды, а также их социальных и экономических аспектов, обязательство по обеспечению разумного и справедливого использования трансграничных вод и обязательство осуществлять сотрудничество в сфере использования и управления такими водами.

В частности, Конвенция содержит две основные группы обязательств. Первые, более общие обязательства, действуют в отношении всех Сторон и, среди прочего, включают: выдачу разрешений на сброс сточных вод и их мониторинг; применение наилучшей в экологическом отношении практики для сокращения поступления биогенных и опасных веществ из сельскохозяйственных и других источников; введение ОВОС; мониторинг; разработку планов действий в чрезвычайных ситуациях; установление целевых показателей качества воды; а также сведение к минимуму риска аварийного загрязнения вод. Вторая группа обязательств касается Сторон, имеющих совместные трансграничные воды – так называемых прибрежных Сторон. Они обязаны осуществлять сотрудничество на основе равенства и взаимности, в частности, путем заключения специальных двусторонних и многосторонних соглашений, предусматривающих учреждение совместных органов для осуществления трансграничного водного сотрудничества. Конвенция призывает Стороны осуществлять сотрудничество на основе водосборного бассейна.

Применимость вне региона ЕЭК ООН

В 2003 г. в Конвенцию по трансграничным водам были внесены поправки с тем, чтобы позволить странам, не находящимся в регионе ЕЭК ООН, присоединяться к Конвенции. Вступление поправок в силу будет особенно важным для государств, граничащих с регионом ЕЭК ООН, таких как Афганистан, Китай, Исламская Республика Иран, Монголия и Корейская Народно-Демократическая Республика.

Протоколы

Протокол по проблемам воды и здоровья был принят в Лондоне 17 июня 1999 г. и вступил в силу 4 августа 2005 г. По состоянию на август 2011 г. Протокол насчитывает 24 Стороны. Основная цель Протокола заключается в охране здоровья человека и в обеспечении его благополучия путем более качественного управления водными ресурсами, в том числе посредством охраны водных экосистем и предотвращения,

ограничения и сокращения степени распространения передаваемых через воду заболеваний. Данный Протокол является первым международным соглашением такого рода, принятым с конкретной целью добиться надлежащего доступа к безопасной питьевой воде и адекватным санитарным условиям для каждого человека и обеспечить эффективную защиту водных ресурсов, используемых в качестве источников питьевой воды. Страны, расположенные в регионе ЕЭК ООН, независимо от того, являются ли они Сторонами Конвенции по трансграничным водам или нет, могут присоединяться к Протоколу.

Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничного воздействия промышленных аварий на трансграничные воды, был принят в Киеве, Украина, 21 мая 2003 г. Протокол является совместным инструментом Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий. Протокол обеспечивает всеобъемлющий режим гражданской ответственности и адекватной и незамедлительной компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничного воздействия промышленных аварий на трансграничные воды. Протокол не вступил в силу.

Контактная информация

Convention on the Protection and Use of
Transboundary Watercourses and International Lakes
United Nations Economic Commission for Europe
Palais des Nations, Av. de la Paix 10
1211 Geneva 10 Switzerland
тел.: +41 22 917 2463
факс: +41 22 917 0107
эл. почта: water.convention@unece.org
веб-сайт: <http://live.unece.org/env/water.html>

КОНВЕНЦИЯ О ТРАНСГРАНИЧНОМ ВОЗДЕЙСТВИИ ПРОМЫШЛЕННЫХ АВАРИЙ

Статус

Конвенция была принята в Хельсинки, Финляндия, 17 марта 1992 г. и вступила в силу 19 апреля 2000 г. По состоянию на август 2011 г. она насчитывает 40 Сторон. В Центральной Азии Стороной является Казахстан.

Основные обязательства

Конвенция о промышленных авариях направлена на предотвращение промышленных аварий, обеспечение готовности к ним и ликвидацию последствий аварий, которые могут привести к трансграничному воздействию, включая воздействие аварий, вызванных стихийными бедствиями. Она поощряет международное сотрудничество, касающееся взаимной помощи, исследований и разработок, обмена информацией и технологией в области предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий.

Конвенция о промышленных авариях обязывает Стороны разрабатывать и осуществлять политику и стратегии для снижения риска промышленных аварий и совершенствования мер по их предотвращению, обеспечению готовности к ним и ликвидации их последствий, включая восстановительные меры. Стороны обязаны установить опасные виды деятельности, которые могут вызвать трансграничное воздействие, провести оценку рисков, связанных с осуществлением опасных видов деятельности, и уведомить затрагиваемые Стороны о них. В отношении опасных видов деятельности Стороны обязаны обеспечить подготовку и осуществление планов действий в

чрезвычайных ситуациях на промышленной площадке и за ее пределами, а также участие общественности в процедурах определения мер по предотвращению аварий и обеспечению готовности к ним. В случае возникновения промышленной аварии, координация мер по ликвидации последствий аварии внутри страны и между странами включает эффективное уведомление, а также оказание взаимной помощи посредством совместных действий сил по ликвидации последствий аварии и совместной работы по моделированию. В рамках Конвенции функционирует Система уведомления о промышленных авариях ЕЭК ООН.

Применимость вне региона ЕЭК ООН

Конвенция открыта только для государств-членов ЕЭК ООН.

Протокол

Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничного воздействия промышленных аварий на трансграничные воды, был принят в Киеве, Украина, 21 мая 2003 г. Протокол является совместным документом к Конвенции по трансграничным водам и Конвенции о промышленных авариях. Протокол обеспечивает всеобъемлющий режим гражданской ответственности и адекватной и незамедлительной компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничного воздействия промышленных аварий на трансграничные воды. Протокол не вступил в силу.

Контактная информация

Convention on the Transboundary Effects
of Industrial Accidents
United Nations Economic Commission for Europe
Palais des Nations, Av. de la Paix 10
1211 Geneva 10 Switzerland
тел.: +41 22 917 4053
факс: +41 22 917 0107
эл. почта: teia.conv@unece.org
веб-сайт: <http://live.unece.org/env/teia/welcome.html>

КОНВЕНЦИЯ О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ДОСТУПЕ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статус

Орхусская конвенция была принята 25 июня 1998 г. в Орхусе, Дания, на четвертой Конференции министров «Окружающая среда для Европы». Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 г. и по состоянию на август 2011 г. насчитывает 44 Стороны, включая ЕС. В Центральной Азии Сторонами являются Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан.

Основные обязательства

Орхусская конвенция зиждется на трёх «столпах»: доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды. Орхусская конвенция предоставляет права общественности и возлагает обязанности на Стороны и государственные органы по обеспечению доступа к информации и участия общественности. Она подкрепляет эти права положениями о доступе к правосудию. Конвенция также обязывает Стороны способствовать осуществлению ее принципов в процессе принятия решений на международном уровне и в рамках международных организаций.

Применимость вне региона ЕЭК ООН

В соответствии со статьей 19, пунктом 3, Орхусской конвенции, любое государство, которое является государством-членом Организации Объединенных Наций, может присоединиться к Конвенции с согласия Сопредседателя Сторон. На своей четвертой сессии (2011 г.) Сопредседатель Сторон принял решение IV/5 о присоединении к Конвенции государств, находящихся за пределами региона ЕЭК ООН. Это решение устанавливает упрощенную процедуру выражения согласия Сопредседателем Сторон на присоединение государств, не являющихся членами ЕЭК ООН.

Протокол

Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Орхусской конвенции был принят на внеочередном Сопредседателе Сторон, проходившем 21 мая 2003 г. в Киеве, Украина, в рамках пятой Конференции министров «Окружающая среда для Европы». Протокол вступил в силу 8 октября 2009 г. По состоянию на август 2011 г. он насчитывает 27 Сторон. Протокол является первым юридически обязательным международным документом о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ). Его цель заключается в расширении доступа общественности к информации путем создания согласованных общенациональных РВПЗ – кадастров загрязнения с промышленных объектов и других источников. Несмотря на то, что Протокол скорее регулирует вопросы информации о загрязнении, чем непосредственно вопросы загрязнения, ожидается, что он окажет значительное давление по снижению уровней загрязнения. В соответствии с Протоколом, любое государство, которое является государством-членом Организации Объединенных Наций, и региональные организации экономической интеграции могут присоединиться к Протоколу.

Контактная информация

Convention on Access to Information, Public Participation in
Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters
United Nations Economic Commission for Europe
Palais des Nations, Av. de la Paix 10
1211 Geneva 10 Switzerland
тел.: + 41 22 917 2376
факс: + 41 22 917 0107
эл. почта: public.participation@unece.org
веб-сайт: <http://live.unece.org/env/pp/welcome.html>
Орхусский информационно-координационный механизм по
вопросам экологической демократии:
<http://aarhusclearinghouse.unece.org/>
Всемирный портал информации по РВПЗ: <http://www.prtr.net/>



2.2 Природоохранные конвенции ЕЭК ООН и международное право

ПРИРОДООХРАННЫЕ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН: ПРОДВИЖЕНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН И ЗА ЕГО ПРЕДЕЛАМИ

Все пять природоохранных конвенций в свое время сыграли и в настоящий момент продолжают играть важную роль в мобилизации сотрудничества между различными частями региона ЕЭК ООН. В условиях геополитических изменений в конце 1980-х и начале 1990-х гг., включая появление новых независимых государств после распада Советского Союза и разделения Югославии, а также значительное расширение ЕС, конвенции ЕЭК ООН стали необходимыми и важными инструментами для трансграничного сотрудничества и гармонизации регулирования по вопросам окружающей среды. Что же касается водных ресурсов в регионе ЕЭК ООН, то новые границы превратили многие ранее национальные реки, озера и подземные воды в трансграничные, что потребовало новых подходов к их регулированию, новых рамок и механизмов для управления ими, а также их использования и защиты. Конвенция по трансграничным водам 1992 г. послужила основой для таких новых рамочных механизмов.⁸

Среди конвенций ЕЭК ООН, *Конвенция по трансграничным водам* включает в себе правовые рамки, более всего направленные на и приспособленные для регулирования вопросов управления и охраны трансграничных вод. Конвенция по трансграничным водам основывается на международном обычном праве, на целом ряде инструментов «мягкого права» в области международного права водных ресурсов, разработанных Институтом международного права и Ассоциацией международного права, на работе Комиссии по международному праву (КМП) по подготовке Проектов статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков⁹ и на многих инструментах, не являющихся юридически обязательными, которые были разработаны под эгидой ЕЭК ООН в более ранний период.¹⁰

В то время как Конвенция по трансграничным водам является ключевым инструментом для развития сотрудничества по управлению трансграничными водами и их охране, другие конвенции ЕЭК ООН представляют собой всестороннюю рамочную основу, которая *дополняет и поддерживает* положения Конвенции по трансграничным водам в этой области. В частности, Конвенция Эспо, Конвенция о промышленных авариях и Орхусская конвенция вносят важный вклад в достижение целей Конвенции по трансграничным водам, укрепляя трансграничное водное

сотрудничество в регионе ЕЭК ООН и в отдельных бассейнах, а также оказывают влияние на развитие правового режима Конвенции по трансграничным водам.

Связи между Конвенцией по трансграничным водам и другими инструментами ЕЭК ООН принимают различные формы – от непосредственного сотрудничества в формировании политики до совместного предоставления оперативной поддержки и технической помощи на уровне отдельных стран. Например, тесное сотрудничество между Конвенцией по трансграничным водам и Конвенцией о промышленных авариях привело к принятию нового Протокола о гражданской ответственности в качестве дополнительного инструмента к обеим Конвенциям, а также к целому ряду совместных мероприятий, руководящих инструментов и рекомендаций, нацеленных на предупреждение аварийного загрязнения вод.¹¹

Как в области трансграничного водного сотрудничества, так и в контексте общего сотрудничества по вопросам окружающей среды, достигнув своего рода «зрелого» возраста – и в плане участия в них практически всех стран региона ЕЭК ООН, и по уровню развития своего правового режима – природоохранные конвенции ЕЭК ООН все больше выигрывают от тесного нормативного взаимодействия между собой. Иными словами, для растущего числа стран, являющихся Сторонами всех, или почти всех конвенций ЕЭК ООН, эти конвенции *теперь могут функционировать как единая нормативная основа*, таким образом, способствуя укреплению охраны окружающей среды на национальном и трансграничном уровне.

Как авторитетно отмечается в литературе, надлежащее осуществление и толкование положений той или иной конвенции серьезно облегчается посредством отсылки к «родственным» конвенциям, в которых содержится ряд корреспондирующих обязательств. В некоторых случаях, общие обязательства по одной конвенции могут быть поняты и выполнены лучше путем отсылки к другому, в большей степени относящемуся к теме инструменту. Так, обязательства Конвенции по трансграничным водам в отношении информирования общественности (ст. 16) следует рассматривать через призму Орхусской конвенции. То же самое применимо к Конвенции Эспо и ее Протоколу по стратегической экологической оценке и к Конвенции о промышленных авариях, которые содержат много ссылок на участие общественности.¹² Таким образом, очевидный синергизм между конвенциями ЕЭК

⁸ Конвенция по трансграничным водам сыграла важную роль в поддержании создания и укрепления сотрудничества, послужив моделью для целого ряда многосторонних и двусторонних соглашений. Среди них – Конвенция по сотрудничеству в области охраны и устойчивого использования реки Дунай 1994 г. и Рамочное соглашение по бассейну реки Сава 2002 г., которые развивают положения Конвенции в более конкретном субрегиональном контексте. Другими примерами являются двусторонние соглашения по трансграничным водам, как например, между Эстонией и Российской Федерацией, между Казахстаном и Российской Федерацией, между Российской Федерацией и Украиной, между Беларусью и Украиной, между Беларусью и Российской Федерацией, а также между Республикой Молдова и Украиной и др.

⁹ Проекты статей были окончательно доработаны и приняты КМП в 1994 г., т.е. двумя годами позднее, чем была принята Конвенция по трансграничным водам. Проекты статей КМП 1994 г. в дальнейшем послужили основой для переговоров в Генеральной ассамблее Организации Объединенных Наций, завершившихся принятием в 1997 г. Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

¹⁰ К числу более ранних инструментов ЕЭК ООН относятся Декларация о политике в области охраны вод от загрязнения (1966 г.), Декларация о политике в области предупреждения и борьбы с загрязнением водных ресурсов, включая трансграничное загрязнение (1980 г.), Решение о международном сотрудничестве в области совместного использования водных ресурсов (1982 г.), Декларация о политике в области рационального использования водных ресурсов (1984 г.), Принципы сотрудничества в области трансграничных вод (1987 г.), Хартия рационального использования подземных вод (1989 г.) и Кодекс поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод (1990 г.).

¹¹ Patricia Wouters and Sergei Vinogradov, "Analysing the ECE Water Convention: What Lessons for the Regional Management of Transboundary Water Resources?", in *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development* 2003-04, Olav Schram Stokke and Øystein B. Thommessen (eds.), (London, Earthscan Publications, 2003), стр. 55–63. См. также «Руководящие принципы и надлежащая практика обеспечения эксплуатационной надежности трубопроводов» (ECE/CP/TEIA/2006/11-ECE/MP/WAT/2006/8) (доступно по адресу: http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/teia/ECE_CP/TEIA_2006_11%20R.pdf) и «Руководящие принципы обеспечения безопасности и надлежащая практика для хвостохранилищ» (ECE/CP/TEIA/2008/9-ECE/MP/WAT/WG.1/2008/5) (доступно по адресу http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/TEIA/ECE_CP_TEIA_2008_9R.pdf).

¹² Patricia Wouters and Sergei Vinogradov, ссылка 11 выше, стр. 60.

ООН создает сплоченную правовую основу по охране окружающей среды для всего региона ЕЭК ООН, в целом, и для устойчивого управления бассейнами трансграничных рек, в частности.

В настоящее время природоохранные инструменты ЕЭК ООН являются *региональными* инструментами, поскольку в числе их Сторон представлены государства только из региона ЕЭК ООН. Однако некоторые из инструментов ЕЭК ООН могут достичь глобального охвата постольку, поскольку они открыты для участия государств всего мира. А именно, Орхусская конвенция и ее Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей открыты для присоединения также государств из-за пределов региона ЕЭК ООН. В случае Орхусской конвенции, для такого присоединения необходимо согласие Совещания Сторон.¹³

В том же ключе в Конвенцию Эспо в 2001 г. и в Конвенцию по трансграничным водам в 2003 г. были внесены *поправки, позволяющие присоединение к ним стран, не являющихся членами ЕЭК ООН*, при согласии соответствующего Совещания Сторон. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспо с самого начала был открыт для присоединения государств, не являющихся членами ЕЭК ООН, с согласия Совещания Сторон Конвенции, выступающего в качестве Совещания Сторон Протокола.

Помимо названных формальных шагов, Конвенция по трансграничным водам и Конвенция Эспо все больше вовлекают государства из-за пределов региона ЕЭК ООН, в особенности, страны, граничащие с государствами ЕЭК ООН и/или разделяющие с ними воды, в свою деятельность, чтобы позволить им больше узнать о механизмах сотрудничества в рамках названных конвенций. Вовлечение государств извне региона ЕЭК ООН является приоритетом для Конвенции по трансграничным водам и составной частью ее программы работы. Государства, не являющиеся членами ЕЭК ООН, регулярно приглашаются на мероприятия в рамках Конвенции и принимают в них участие. Это особенно актуально для стран, граничащих с регионом ЕЭК ООН, таких как Афганистан, Исламская Республика Иран и Монголия: в 2010-2011 гг. эти три государства приняли участие в подготовке «Второй оценки трансграничных рек, озер и подземных вод в регионе ЕЭК ООН», представив свои замечания и дополнения в отношении состояния трансграничных вод, которые они разделяют со странами региона ЕЭК ООН. Монголия также регулярно представлена на совещаниях в рамках Конвенции Эспо.

КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН - НЕОТЪЕМЛЕМАЯ ЧАСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Конвенции ЕЭК ООН были разработаны государствами-членами ЕЭК ООН, в большей части – изначально для региона ЕЭК ООН. В то же время, они *основываются на нормах и принципах международного права и составляют его неотъемлемую часть*. В отношении Конвенции по трансграничным водам достаточно часто возникают вопросы об ее взаимоотношении с Конвенцией Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. (Конвенция Организации Объединенных Наций 1997 г.), даже при том, что последняя еще не вступила в силу.

В 2000 г. соотношение этих двух Конвенций стало предметом отдельного исследования¹⁴ под эгидой бывшей Целевой группы по правовым и административным вопросам в рамках Конвенции

по трансграничным водам. По результатам исследования был сделан вывод о том, что обе конвенции касаются одного и того же предмета и их соответствующие положения взаимно совместимы. Положения Конвенции по трансграничным водам, в целом, более детальны. Они устанавливают более четкое руководство и более высокие стандарты поведения, особенно в отношении предупреждения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. В то же время, более подробное руководство в Конвенции Организации Объединенных Наций 1997 г. можно найти в отношении принципа справедливого и разумного использования и процедур, применяемых к контексте планируемых мер. Дополнительная ценность Конвенции по трансграничным водам заключается, с одной стороны, в созданном ею институциональном механизме для поддержки Сторон в соблюдении ее положений и дальнейшем их развитии и, с другой стороны, в обязательном характере институционального сотрудничества между прибрежными Сторонами; ни одной из этих черт нет в Конвенции Организации Объединенных Наций 1997 г.

Будучи неотъемлемой частью международного права, природоохранные конвенции ЕЭК ООН *повлияли* на развитие других международно-правовых инструментов как на региональном, так и на глобальном уровне. К примеру, Конвенция по трансграничным водам создала важные предпосылки для разработки Водной рамочной директивы ЕС, которая содержит ссылку на Конвенцию по трансграничным водам. Другой пример относится к Конвенции Эспо, которая вдохновила Стороны Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря (Тегеранской конвенции) начать работу над Протоколом об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте к Тегеранской конвенции.

В большинстве своем, в соответствии со своей природой «*рамочных*» инструментов, конвенции ЕЭК ООН закладывают общие принципы, обязательства и стандарты поведения для своих Сторон, подлежащие дальнейшему развитию и конкретизации путем принятия последующих протоколов, а также инструментов «мягкого права» в форме руководств и рекомендаций. Специфическая особенность Конвенции по трансграничным водам, которая отличает ее от множества других рамочных инструментов, заключается в том, что цели этой Конвенции достигаются преимущественно путем заключения ее Сторонами двусторонних и многосторонних соглашений в отношении конкретных трансграничных вод. Специальные двусторонние и многосторонние соглашения также приветствуются Конвенцией Эспо и Конвенцией о промышленных авариях, хотя, в отличие от Конвенции по трансграничным водам, заключение двусторонних и многосторонних соглашений не является обязательным по этим конвенциям.

И, наконец, все природоохранные инструменты ЕЭК ООН – это своего рода «*пол*», а не «*потолок*»: они устанавливают минимальные стандарты поведения, которые должны быть достигнуты, но не препятствуют той или иной Стороне принимать более серьезные меры.

ОБЩАЯ НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА ДЛЯ ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В области трансграничного водного сотрудничества можно выявить *общую нормативную основу*, которая заключена в трех природоохранных Конвенциях ЕЭК ООН, а именно: в Конвенции

¹³ Совещание Сторон Орхусской конвенции на своей четвертой сессии (2011 г.) приняло решение о присоединении к Конвенции государств из-за пределов региона ЕЭК ООН. Решение предоставляет руководящие указания странам, не входящим в регион ЕЭК ООН, по простым процедурным шагам, которые необходимы для получения согласия Совещания Сторон.

¹⁴ Аттила Танзи (2000 г.), *Сравнительный анализ двух Конвенций Организации Объединенных Наций по воде: Взаимосвязь между Конвенцией ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года и Конвенцией ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года*, доклад Целевой группы ЕЭК ООН по правовым и административным аспектам (Женева), доступно по адресу: <http://live.uncece.org/index.php?id=12621>.

по трансграничным водам, Конвенции Эспо и Конвенции о промышленных авариях. Эта общая нормативная основа базируется на ряде ключевых принципов и обязательств, а именно: на принципе «непричинения вреда»; принципе справедливого и разумного использования (предусмотренном Конвенцией по трансграничным водам и подкрепленном принципом устойчивости в Конвенции Эспо и Конвенции о промышленных авариях); принципе сотрудничества; и принципе мирного разрешения споров. Такое выявление общей нормативной основы в области трансграничного водного сотрудничества, безусловно, не влияет на обязательства отдельных государств, являющихся Сторонами только некоторых из этих конвенций.

Общее обязательство предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия (так называемое правило «непричинения вреда») является ключевым обязательством этих трех Конвенций ЕЭК ООН, которые содержат достаточно схожие формулировки в этом отношении. Конвенция по трансграничным водам обязывает Стороны принимать «все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия» (ст. 2, п. 1). По Конвенции Эспо, «Стороны на индивидуальной или коллективной основе принимают все надлежащие и эффективные меры по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности, а также по его уменьшению и контролю за ним» (ст. 2, п. 1). Конвенция о промышленных авариях содержит следующее обязательство Сторон: «Стороны [...] принимают соответствующие меры и сотрудничают в рамках настоящей Конвенции в целях защиты людей и окружающей среды от промышленных аварий путем предотвращения таких аварий, насколько это возможно, уменьшения их частоты и серьезности и смягчения их воздействия» (ст. 3, п. 1).

Как следует из приведенных выдержек, общее обязательство предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия является обязательством «должной осмотрительности», в отличие от абсолютных обязательств, о чем подробно говорится в Руководстве по внедрению Конвенции по трансграничным водам. Природа «должной осмотрительности» обязательства по предотвращению четко определена обязанностью принятия «*всех соответствующих мер*», направленных на указанное предотвращение. Для того, чтобы различать на практике «обязательство должной осмотрительности по предотвращению» от «абсолютного обязательства по предотвращению» необходимо принять во внимание, что в последнем случае, Страна будет нести ответственность за нарушение обязательства по предотвращению в любой момент, когда будет иметь место трансграничное воздействие, связанное с деятельностью, осуществляемой на ее территории. С другой стороны, для обязательства должной осмотрительности самого факта трансграничного воздействия недостаточно, чтобы считать, что это обязательство нарушено. Для того, чтобы в этом случае государство несло международную ответственность за нарушение «обязательства должной осмотрительности по предотвращению», кроме трансграничного воздействия, необходимо, чтобы государство, на территории которого осуществлялась деятельность, ставшая причиной такого воздействия, не могло доказать, что оно приняло «все соответствующие меры» для предотвращения такого воздействия. Если трансграничное воздействие происходит, несмотря на все принятые соответствующие меры, государство происхождения, вместо того, чтобы нести международную ответственность за нарушение международных обязательств, должно будет соблюдать сопутствующее обязательство принять все соответствующие меры –

индивидуально и совместно с пострадавшим государством – чтобы ограничить и сократить такое воздействие.¹⁵

Природа «должной осмотрительности» обязательства по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия и концепция «соответствия» требуемых мер весьма относительно как с точки зрения содержания, так и временных рамок поведения, которое должно быть предпринято Сторонами. Такая относительность должна быть пропорциональна потенциалу затрагиваемой Стороны, а также природе и степени риска проявления трансграничного воздействия в свете конкретных обстоятельств. Это означает, что, с одной стороны, чем выше риск основного воздействия – такого, как наводнение из-за прорыва дамбы или серьезное токсическое загрязнение из-за утечки на промышленном предприятии, – тем большая требуется предусмотрительность (т. е. соответствующие меры). С другой стороны, чем выше уровень научного, технологического, экономического и административного развития и потенциала Стороны, тем более высокие стандарты предусмотрительности от нее ожидают и требуют.¹⁶ Однако указанные конвенции требуют, чтобы каждая Страна непосредственно с момента завершения процесса ратификации или присоединения должным образом начала процесс принятия «всех соответствующих мер» для достижения результата, в конечном счете, требуемого соответствующими их положениями.

Недавнее решение Международного суда ООН по *Делу, касающемуся целлюлозных заводов на реке Уругвай*, имеет прямое отношение к пониманию природы «должной осмотрительности» обязательства по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия: «теперь может рассматриваться в качестве требования по общему международному праву проводить оценку воздействия на окружающую среду, если существует опасность того, что планируемая промышленная деятельность может иметь значительные негативные трансграничные последствия, в частности, для совместно используемого ресурса. Кроме того, обязательство в отношении должной осмотрительности и предполагаемая им обязанность проявлять бдительность и предотвращать загрязнение не рассматриваются как выполненные, если страна, которая планирует работы, способные негативно повлиять на режим реки или качество ее воды, не провела оценку воздействия на окружающую среду потенциальных последствий таких работ.»¹⁷

Понятие «*трансграничного воздействия*» / «*значительных вредных последствий*», безусловно, лежит в сердцевине обязательства по предупреждению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия. В трех рассматриваемых Конвенциях присутствуют, по сути дела, одинаковые определения трансграничного воздействия и применяется один и тот же подход к определению его порога.

Конвенция по трансграничным водам определяет «*трансграничное воздействие*» как:

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

¹⁵ Руководство по внедрению Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, принятое на пятой сессии Совещания Сторон Конвенции (2009 г.), (ECE/MP.WAT/2009/L.2), приложение, п. 62-63. Руководство доступно по адресу: http://live.uncece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2009/Wat/mp_wat/ECE_mp_wat_2009_L2_%20R.pdf.

¹⁶ Там же, п. 64-66.

¹⁷ *Дело, касающееся целлюлозных заводов на реке Уругвай (Аргентина против Уругвая)*, решение от 20 апреля 2010 г., п. 204.

последствия для здоровья и безопасности человека, флоры, фауны, почвы, воздуха, вод, климата, ландшафта и исторических памятников или других материальных объектов или взаимодействии этих факторов; к их числу также относятся последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, возникающие в результате изменения этих факторов (ст. 1, п. 2).

Это определение следует целостному подходу, учитывающему комплекс взаимоотношений между гидрологическим циклом, почвой, флорой и фауной и социально-экономическими факторами, и основывающемуся на понимании, что водные ресурсы носят ключевой характер для общества и экосистем. Это соответствует принципам ИУВР. Конвенция по трансграничным водам также использует выражение «значительные вредные последствия», которое несет в себе абстрактные стандарты, которыми следует руководствоваться при оценке приемлемого порогового уровня вреда. Выражение «значительные вредные последствия» отражает общий международный принцип «добрососедства», которым предусматривается обязанность не обращать внимания на незначительные, несущественные неудобства, вызванные той или иной деятельностью в соседних странах. О «значительных вредных последствиях» можно говорить, когда существует реальное, имеющее значительный характер ухудшение использования водного объекта или его окружающей среды прибрежным государством. Конкретная оценка «значительности порогового уровня» вредных последствий, составляющих трансграничное воздействие, зависит от конкретной ситуации в водосборе, включая в каждом отдельном случае особые обстоятельства, касающиеся вовлеченных прибрежных Сторон. Одни и те же вредные последствия могут быть признаны «значительными» в одном водосборе, но не в другом, в связи с разной способностью к самоочистке, либо с разными затрагиваемыми видами использования и альтернативными видами использования, доступными в каждом соответствующем водосборе.¹⁸

В **Конвенции Эспо** соответствующее обязательство сформулировано как обязательство по предотвращению «значительного вредного трансграничного воздействия» в результате планируемой деятельности, а также по его уменьшению и контролю за ним (ст. 2, п. 1). Конвенция Эспо использует тот же целостный подход и определяет «воздействие» как «любые последствия планируемой деятельности для окружающей среды, включая здоровье и безопасность людей, флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, ландшафт, исторические памятники и другие материальные объекты или взаимосвязь между этими факторами; оно охватывает также последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, являющихся результатом изменения этих факторов» (ст. 1 (vii)). Конвенция содержит отдельное определение «трансграничного воздействия», которое означает «любое воздействие, не только глобального характера, в районе, находящемся под юрисдикцией той или иной Стороны, вызываемое планируемой деятельностью, физический источник которой расположен полностью или частично в пределах района, подпадающего под юрисдикцию другой Стороны» (ст. 1 (viii)). Важно отметить, что Конвенция Эспо содержит полезные параметры для определения порога «значительности». В первую очередь, в Добавлении I к Конвенции Эспо содержится перечень видов деятельности, которые могут

оказывать значительное вредное трансграничное воздействие. Во-вторых, в Добавлении III установлены «общие критерии, помогающие в определении экологического значения видов деятельности, не включенных в Добавление I». Также полезным является Добавление IV, где содержится процедура запроса, касающаяся вопроса о том, может ли какой-либо планируемый вид деятельности, включенный в Добавление I, оказывать значительное трансграничное воздействие.

В **Конвенции о промышленных авариях** обязательство предотвращения сформулировано как общее обязательство Сторон принимать соответствующие меры для предотвращения промышленных аварий, уменьшения их частоты и серьезности и смягчения их воздействия (ст. 3, п. 1). Определение терминов этой Конвенции приводится в статье 1. Под «воздействием» эта Конвенция понимает «любые прямые или косвенные, немедленные или возникшие через какое-то время, вредные последствия промышленной аварии, в частности для: i) людей, флоры и фауны; ii) почвы, воды, воздуха и ландшафта; iii) взаимосвязи между факторами, указанными в подпунктах i) и ii); iv) материальных ценностей и культурного наследия, включая исторические памятники». Конвенция определяет «опасную деятельность» как «любую деятельность, в ходе которой одно или более чем одно опасное вещество присутствует или может присутствовать в количествах, равных или превышающих предельные количества, перечисленные в приложении I ..., и которая способна привести к трансграничному воздействию». «Трансграничное воздействие» определено в Конвенции как «серьезное воздействие в пределах действия юрисдикции той или иной Стороны в результате промышленной аварии, происшедшей в пределах действия юрисдикции другой Стороны». Термин «серьезное» в Конвенции о промышленных авариях преследует те же цели, что и термин «значительное», используемый в Конвенции по трансграничным водам и в Конвенции Эспо, а именно, не обращать внимания на незначительные, несущественные неудобства, вызванные той или иной деятельностью в соседних странах. Если Стороны не могут достичь согласия о том, является ли деятельность опасной и способной привести к трансграничному воздействию, которое будет «серьезным» или «значительным», они могут обратиться к процедуре комиссии по запросам в соответствии с Приложением II к Конвенции о промышленных авариях.

Второй ключевой составляющей нормативной основы является принцип *справедливого и разумного использования* (Конвенция по трансграничным водам, ст. 2 (2(c))). Этот принцип достаточно широко признан неотъемлемой составляющей обычного международного права, что подтверждается международными соглашениями, документами, не имеющими обязательного характера, решениями судов и трибуналов, а также в литературе.¹⁹ Наиболее авторитетное признание его обычного характера можно найти в решении Международного суда ООН, вынесенном в 1997 г., по *Делу, касающемуся проекта Габчикова-Надьмарош*, на реке Дунай.²⁰ В этом решении Суд сослался на принадлежащее государству водотока «основное право на справедливое и разумное разделение ресурсов международного водотока».²¹ Это универсальное признание в качестве ведущего нормативного правила в области трансграничных водных ресурсов было усилено его закреплением в статьях 5, 6 и 10 Конвенции Организации Объединенных Наций 1997 г.²²

¹⁸ Руководство по внедрению Конвенции, ссылка 15 выше, п. 79-82.

¹⁹ Комментарий к проектам статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков в Докладе Комиссии международного права о работе ее сорок шестой сессии 2 мая – 22 июля 1994 г., дополнение N10 (A/49/10), стр. 169. Комментарий заключает, что «Как видно из обзора всех имеющихся данных общей практики государств, признаваемых в качестве закона и касающихся несудоходных видов использования международных водотоков, таких данных, как положения договоров, позиции, занятые государствами в конкретных спорах, решения международных судов и трибуналов, изложение правовых норм межправительственными и неправительственными органами, мнения ученых и решения муниципальных судов по аналогичным делам, подавляющее большинство поддерживает доктрину справедливого использования в качестве общей правовой нормы для определения прав и обязанностей государств в этой области».

²⁰ *Дело, касающееся проекта Габчикова-Надьмарош (Венгрия/Словакия)*, решение, доклады Международного суда ООН, 1997 г.

²¹ Там же, п. 78.

²² Руководство по внедрению Конвенции, ссылка 15 выше, п. 100.



Принцип справедливого и разумного использования особенно важен там, где существует «коллизия видов использования», или же требований о будущих видах использования трансграничного водотока между прибрежными государствами. Практическое осуществление рассматриваемого принципа требует проведения в каждом конкретном случае оценки в соответствии с Конвенцией. Предварительным условием для этого являются взаимный обмен данными и информацией по такому бассейну и установление индивидуальных факторов для каждого государства, а также консультации, а значит, сотрудничество. В статье 6, пункте 1, Конвенции Организации Объединенных Наций 1997 г. содержатся указания, способствующие выявлению таких соответствующих факторов, по которым необходимы обмен данными и информацией и проведение консультаций. В ней приводится неисчерпывающий перечень факторов и обстоятельств, которые должны быть приняты во внимание для достижения баланса интересов прибрежных государств.²³ Такие факторы связаны с физическими характеристиками ресурса, зависимостью населения от воды, существующими и потенциальными видами использования, влиянием этих видов использования и наличием альтернативных видов использования или внедрением более эффективной практики. Согласно указанному принципу, ни один вид использования и ни одна категория видов использования не обладают изначальным приоритетом. Однако статья 10, пункт 2, Конвенции Организации Объединенных Наций 1997 г. предусматривает, что «особое внимание» должно уделяться требованиям удовлетворения насущных человеческих нужд.²⁴

Тот факт, что использование водотока является причиной трансграничного воздействия, необязательно подразумевает, что оно несправедливое: в соответствии с конкретными обстоятельствами в каждом отдельном случае, такое использование может быть определено как справедливое. Для этого требуется, чтобы были предприняты все соответствующие меры не только по предотвращению, но также по ограничению и сокращению трансграничного воздействия, включая обмен данными и информацией, а также были проведены консультации с затрагиваемыми государствами, и чтобы сотрудничество с ними осуществлялось в других формах. Справедливый и законный характер использования может также зависеть от того, смогли ли все вовлеченные стороны с использованием таких форм сотрудничества достичь взаимосогласованного урегулирования. Однако не каждое трансграничное воздействие может быть предметом переговоров. Согласие не может оправдать несправедливую и поэтому незаконную сущность использования, которое является неустойчивым, т.е. такое использование, которое наносит необратимый вред окружающей среде, приводя к ухудшению условий реализации существующих или будущих насущных человеческих нужд для людей, проживающих в бассейне или за его пределами.²⁵

Последнее обстоятельство показывает, что принцип справедливого и разумного использования следует рассматривать вместе с *принципом устойчивости* (о котором говорится в Конвенции по трансграничным водам, ст. 2, п. 5 (с)), в преамбуле Конвенции о промышленных авариях, и в преамбуле и Добавлении III к Кон-

²³ Статья 6, п. 1 гласит:

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; (b) социально-экономические потребности соответствующих государств водотока; (с) 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 использования, имеющих сопоставимую ценность.

²⁴ Руководство по внедрению Конвенции, ссылка 15 выше, п. 106-108.

²⁵ Там же, п. 110.

венции Эспо). Как говорится в Конвенции по трансграничным водам, согласно требованиям этого принципа, «управление водными ресурсами осуществляется таким образом, чтобы потребности нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности» (ст. 2, п. 5 (с)). Это полностью соответствует современному развитию международного обычного права в области водных ресурсов, согласно которому принцип справедливого использования включает в себя принцип устойчивого развития. Можно сказать, что использование водотока, предоставляющее максимальную выгоду прибрежным государствам способом, несовместимым с его сохранением как природного ресурса, не может быть признано «справедливым и разумным». Этим объясняется и то, что рассматриваемый принцип применяется не только к вопросам количества и распределения воды, но и к проблемам качества воды.²⁶

Третьим ключевым принципом рассматриваемой общей нормативной основы является принцип *сотрудничества*. Обычно-правовая сила международного обязательства сотрудничества в сфере охраны окружающей среды подкрепляется целым рядом авторитетных инструментов, таких как принцип 24 Стокгольмской декларации, принцип 7 Рио-де-Жанейрской декларации, статья 4 Проектов статей о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, принятых Комиссией по международному праву в 2001 г., а также статья 8, пункт 1, Конвенции Организации Объединенных Наций 1997 г.

Обязательство сотрудничества предусмотрено Конвенцией по трансграничным водам, Конвенцией Эспо и Конвенцией о промышленных авариях. Все они признают, что предотвращение, ограничение и сокращение трансграничного воздействия могут быть достигнуты только путем сотрудничества между государствами. Другими словами, сотрудничество является средством для полного соблюдения двух других указанных центральных обязательств – а именно, предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия и справедливого и разумного использования трансграничных вод.

В этом отношении **Конвенция по трансграничным водам** предусматривает, что:

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. (ст. 2, п. 6)

Подобным образом **Конвенция о промышленных авариях** говорит, что:

Стороны, учитывая усилия, уже предпринятые на национальном и международном уровнях, принимают соответствующие меры и сотрудничают в рамках настоящей Конвенции в целях защиты людей и окружающей среды от промышленных аварий, насколько это возможно, уменьшения их частоты и серьезности, и смягчения их воздействия... (ст. 3, п. 1)

Конвенция Эспо обязывает Стороны принимать «на индивидуальной или коллективной основе» все надлежащие и эффективные меры по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности, а также по его уменьшению и контролю за ним, таким образом, требуя от Сторон сотрудничества (ст. 2, п. 1).

Правовое содержание общего обязательства сотрудничества развивается и уточняется во многих последующих положениях конвенций. Например, по Конвенции по трансграничным водам (ст. 9–15), сотрудничество принимает, в частности, форму консультаций, создания совместных органов, совместного мониторинга и оценки, обмена информацией, оповещения и взаимной помощи. Такие формы сотрудничества могут применяться в конкретных обстоятельствах, относящихся к определенным трансграничным водам, посредством двусторонних и многосторонних соглашений между прибрежными Сторонами.²⁷ Согласно **Конвенции о промышленных авариях**, формы сотрудничества включают обмен информацией, консультации, уведомление в случае аварии, взаимную помощь и др. В соответствии с **Конвенцией Эспо**, обязательство сотрудничества конкретизируется посредством обязательств по уведомлению о планируемой деятельности и по проведению консультаций.

«Равенство» (Конвенция по трансграничным водам, ст. 2(6) и ст. 9(1); Конвенция Эспо, Добавление VI) и «взаимность» (Конвенция по трансграничным водам, ст. 2(6) и ст. 9(1); Конвенция Эспо, Добавление VI; Конвенция о промышленных авариях, преамбула) признаются ключевыми принципами, присущими обязательству сотрудничества. Это подразумевает, что сотрудничество не должно ограничиваться простой формальной процедурой обмена мнениями и каждая Сторона должна вести себя в духе доброй воли.²⁸

Рассматриваемая общая нормативная основа также включает *обязательство мирного разрешения споров* (Конвенция по трансграничным водам, ст. 22; Конвенция Эспо, ст. 15; Конвенция о промышленных авариях, ст. 21), в соответствии с общим принципом в этом отношении, как он кодифицирован в Статье 2, пункте 3, и Статье 33 Устава Организации Объединенных Наций. Это общее обязательство охватывает любые споры между государствами, вне зависимости от предмета или степени серьезности спора, что четко провозглашено в Манильской декларации о мирном разрешении международных споров (Манильская декларация), принятой в 1982 г. Генеральной ассамблеей ООН.²⁹ Споры в области трансграничного водного сотрудничества и других сферах трансграничных взаимоотношений не являются исключением из этого правила.

Хотя Орхусская конвенция и ее Протокол о РВПЗ, строго говоря, не являются частью общей нормативной основы в области трансграничного водного сотрудничества, выявленной в Конвенции по трансграничным водам, Конвенции Эспо и Конвенции о промышленных авариях, их положения о доступе к экологической информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, носят всеобъемлющий характер, применяются к области управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества (см. главу 3.16) и могут внести существенный вклад в реализацию других Конвенций и функционирование указанной общей нормативной основы.

²⁶ Там же, п. 102.

²⁷ Там же, п. 138.

²⁸ Там же, п. 139.

²⁹ Резолюция Генеральной ассамблеи 37/10.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ДЛЯ ПРОДВИЖЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА

Дополнительная ценность всех природоохранных конвенций ЕЭК ООН заключается в созданных ими институциональных рамках для оказания поддержки Сторонам в соблюдении их положений и дальнейшем их развитии. В сердце *институциональной структуры* природоохранных конвенций и протоколов ЕЭК ООН находится Совещание Сторон (СС) или Конференция Сторон (КС),³⁰ которые проводят свои сессии на регулярной основе, обычно каждые два или три года. СС/КС всех конвенций и протоколов создали Президиумы для руководства повседневной деятельностью и принятия решений в сферах стратегического развития, политики и бюджета в периоды между сессиями. Ими также был создан ряд вспомогательных органов, главным образом, в форме рабочих, экспертных и целевых групп, которые занимаются вопросами, требующими конкретных действий в отдельных областях. В каждом из этих вспомогательных органов, который встречается и выпускает доклады на регулярной основе, обычно берут на себя лидирующую роль одна или несколько Сторон. СС/КС и их вспомогательные органы обслуживают секретариаты соответствующих конвенций. Секретариаты расположены в ЕЭК ООН в Женеве, поскольку секретариатские функции в соответствии с конвенциями ЕЭК ООН и их протоколами возложены на Исполнительного секретаря ЕЭК ООН.³¹ Для различных конвенций каждая Страна обычно назначает национальное контактное лицо в целях поддержания постоянных связей между органами и деятельностью в рамках той или иной конвенции и национальными компетентными органами. Некоторые конвенции, как, например, Конвенция о промышленных авариях, требуют от Сторон назначать также компетентные органы и создавать пун-

кты связи для целей уведомления об авариях. Осуществление некоторых конвенций также поддерживается программными центрами или сотрудничающими центрами. К примеру, с 2000 г. Международный центр по оценке водных ресурсов (МЦОВ) действует в качестве сотрудничающего центра Конвенции по трансграничным водам, поддерживая ее работу в нескольких тематических областях.

Таким образом, становясь Стороной конвенции ЕЭК ООН и/или протокола к ней, государство не просто становится носителем новых прав и обязанностей. Важнее то, что оно присоединяется к институциональному режиму, основанному на СС/КС, его Президиуме, вспомогательных органах и секретариате. Такие институциональные рамки оказывают помощь Сторонам в осуществлении и прогрессивном развитии положений конвенции, в том числе, через правовые нормы «мягкого права» – руководства и рекомендации, а также посредством разработки отдельных протоколов. Это создает *коллективный форум*, способствующий двустороннему и многостороннему сотрудничеству, в рамках которого ведется обмен опытом и надлежащей практикой. Стороны могут принимать участие в деятельности вспомогательных органов и инициировать их работу по новым направлениям. Эти вспомогательные органы и секретариат могут рассматривать запросы Сторон о разъяснении технических, правовых, институциональных, экономических и финансовых вопросов, связанных с осуществлением соответствующего инструмента. Иными словами, Страна не оставлена наедине в выполнении конвенции или протокола: ее потребности и ожидания могут быть доведены до сведения всех Сторон, участвующих в СС/КС, которые, вместе со своими вспомогательными органами, могут предоставить помощь, содействуя соблюдению обязательств и сотрудничеству.

ПРИРОДООХРАННЫЕ КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Основные выводы

- ◆ Конвенции ЕЭК ООН играют важную роль в продвижении природоохранного сотрудничества в регионе ЕЭК ООН, особенно в вопросах трансграничного характера.
- ◆ Будучи первоначально предназначены лишь для участия государств региона ЕЭК ООН, конвенции и протоколы ЕЭК ООН все больше открывают свои двери для стран из-за пределов региона ЕЭК ООН, создавая таким образом новые перспективы для сотрудничества на глобальном уровне.
- ◆ Основная дополнительная ценность конвенций ЕЭК ООН заключается в созданных ими институциональных рамках для оказания поддержки Сторонам в соблюдении положений конвенций и дальнейшем их развитии.
- ◆ Конвенция по трансграничным водам является ключевым инструментом для развития сотрудничества по управлению трансграничными водами и их охране. В то же время, другие природоохранные конвенции ЕЭК ООН представляют собой всестороннюю и внутренне согласованную рамочную основу в области охраны окружающей среды, которая дополняет и поддерживает положения Конвенции по трансграничным водам в данной области.
- ◆ В области трансграничного водного сотрудничества можно выявить общую нормативную основу, которая заключена в трех конвенциях ЕЭК ООН – а именно, в Конвенции по трансграничным водам, Конвенции Эспо и Конвенции о промышленных авариях. Эта общая нормативная основа базируется на ряде ключевых принципов и обязательств: обязательстве предотвращения, ограничения и сокращения значительного трансграничного воздействия; принципе справедливого и разумного использования, подкрепленном принципом устойчивости; принципе сотрудничества; и принципе мирного разрешения споров.
- ◆ Орхусская конвенция и ее Протокол о РВПЗ могут вносить значительный вклад в реализацию других Конвенций ЕЭК ООН и функционирование указанной общей нормативной основы в области трансграничного водного сотрудничества.

³⁰ Для Конвенции ТЗВБР высший орган, состоящий из представителей Сторон, называется «Исполнительным органом».

³¹ Единственным исключением является Протокол по проблемам воды и здоровья. Данные функции для него выполняет совместный секретариат, расположенный в ЕЭК ООН и в Европейском региональном бюро Всемирной организации здравоохранения.



Как они отражают ключевые вопросы управления водными ресурсами в Центральной Азии

3.1 Количество и качество водных ресурсов

В сфере управления водными ресурсами центральноазиатский регион вынужден решать весьма специфические проблемы, связанные с количеством и качеством водных ресурсов. Распределение водных ресурсов между странами бассейна Аральского моря является вопросом, вызывающим серьезную озабоченность для экономик и у населения этих стран, а также одним из основных факторов, определяющих взаимоотношения между этими странами. Центральноазиатские государства по-прежнему руководствуются схемами по распределению водных ресурсов для рек Амударья и Сырдарья, разработанными в советское время, поскольку их «Соглашение о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» 1992 г. обычно интерпретируется как подтверждающее квоты советского времени по распределению водных ресурсов. В то же время, центральноазиатские страны, находящиеся выше по течению, выступают за пересмотр существующих правил распределения водных ресурсов; эти попытки встречают возражения со стороны государств, расположенных ниже по течению. В отсутствие эффективных решений, которые бы отвечали как нуждам стран, находящихся выше по течению, так и тех, что расположены ниже по течению, негативные последствия, особенно во время засушливых периодов/холодных зим, испытывает на себе население региона. Помимо бассейна Аральского моря, проблемы количества водных ресурсов актуальны также для бассейнов реки Или (разделяемой Китаем и Казахстаном) и реки Иртыш (разделяемой Китаем, Казахстаном и Российской Федерацией).

Сотрудничеству по вопросам качества водных ресурсов в Центральной Азии уделяется недостаточно внимания, несмотря на высокую нагрузку на водные ресурсы со стороны муниципальных очистных сооружений, не обеспеченных канализацией населенных пунктов, сельскохозяйственных стоков, старых промышленных предприятий, незаконных сбросов сточных вод, нелегального размещения в бассейнах рек бытовых и промышленных отходов, дамб хвостохранилищ и опасных полигонов.³² Плохое качество водных ресурсов представляет собой угрозу здоровью населения в регионах ниже по течению. Существует потребность в улучшении управления водными ресурсами как по вопросам количества, так и по вопросам качества. В частности, с учетом потенциального влияния климатических изменений, важно улучшать использование водных ресурсов, а также энергоэффективность. Интегрированное управление водными ресурсами, учитывающее национальные и трансграничные аспекты, является ключевым вопросом для будущего региона.

ИНТЕГРИРОВАННЫЙ ПОДХОД К КАЧЕСТВУ И КОЛИЧЕСТВУ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

Интегрированный и межсекторальный подход к проблемам качества и количества вод является ключом к охране трансграничных вод от загрязнения и чрезмерного использования. Как предусматривает **Конвенция по трансграничным водам** и как четко сформулировано в Руководстве по внедрению Конвенции, интегрированный и межсекторальный подход требует от Сторон усиления мер на местном, национальном и региональном уровнях для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия в бассейнах трансграничных рек и обеспечения устойчивого управления трансграничными водами (ст. 1, п. 2; ст. 2, п. 1, 2 и 5 (с)). Интегрированный подход к предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия учитывает качество воды, а также ее количество, состояние

³² См. *Наши воды: Возьмемся за руки, минуя границы: Первая оценка состояния трансграничных рек, озер и подземных вод*, (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.07.II.E.19), доступно по адресу: <http://live.uncece.org/env/water/publications/pub76.html>.



окружающей среды в целом, здоровье людей и социально-экономические условия (ст. 2, п. 6). Конвенция по трансграничным водам далее предусматривает требование осуществлять управление совместными водами разумным и справедливым образом (ст. 2, п. 2 (с)) и призывает руководствоваться принципом предосторожности (ст. 2, п. 5 (а) и (б)).

Принцип разумного и справедливого использования (ст. 2, п. 2 (с)) необходимо рассматривать совместно с положением статьи 2, пункта 5 (с), согласно которому «управление водными ресурсами осуществляется таким образом, чтобы потребности нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Это полностью соответствует современному развитию международного обычного права в области водных ресурсов, согласно которому принцип справедливого использования включает в себя принцип устойчивого развития. Можно сказать, что использование водного объекта, предоставляющее максимальную выгоду прибрежным государствам способом, несовместимым с его сохранением как природного ресурса, не может быть признано «справедливым и разумным».³³

Более специфические положения, относящиеся к вопросам качества и количества вод, включены в статью 3, пункты 1 (а) - (г), Конвенции по трансграничным водам. Хотя формулировка этих положений может предполагать только вопросы качества воды, необходимо учитывать, что количество и качество вод тесно взаимосвязаны. Таким образом, Конвенция включает в сферу своего применения вопросы как качества, так и количества вод. Если даже проблемы количества вод отражены в тексте Конвенции менее конкретно, они могут быть причиной трансграничного воздействия в значении Конвенции и, таким образом, являются сферами, где Стороны должны принимать соответствующие меры с целью предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия (ст. 2, п. 1). Необходимо также подчеркнуть, что согласно статье 2, пункту 8, Стороны имеют право «индивидуально или совместно утверждать и осуществлять более строгие меры, чем те, которые предусмотрены в настоящей Конвенции». Это означает, что соглашения или другие договоренности между прибрежными Сторонами могут предусматривать конкретные обязательства, относящиеся к вопросам количества

воды и согласованного использования водных ресурсов для различных необходимых человеку целей и для выполнения требований по поддержанию водной среды, например, относящихся к поддержанию минимального экологического стока.

Целый ряд положений Конвенции по трансграничным водам, которые относятся к вопросам качества и количества вод, получили свое развитие в **Протоколе по проблемам воды и здоровья**, который далее применяет интегрированный подход, принятый Конвенцией, к сохранению водных ресурсов (в частности, ресурсов питьевой воды).

При внедрении интегрированного подхода необходимо принимать во внимание соответствующие положения **Конвенции Эспо и ее Протокола по стратегической экологической оценке**, поскольку ОВОС предлагаемых видов деятельности, а также СЭО планов и программ входят в число практических инструментов, играющих важную роль в усилиях по улучшению качества воды и поддержанию или регулированию ее количества.

ВОЗДЕЙСТВИЕ ГОРОДСКИХ ИСТОЧНИКОВ

Основным положением **Конвенции по трансграничным водам** (ст. 3, п. 1) является предотвращение, ограничение и сокращение в источнике сброса загрязнителей, в частности, путем применения малоотходной и безотходной технологии.³⁴ По отношению к водным ресурсам такие технологии включают контроль над загрязнителями в промышленных процессах и сельскохозяйственной практике, раздельный сбор и очистку промышленных и сельскохозяйственных сточных вод, органических удобрений и отходов, а также извлечение полезных веществ там, где это возможно, и замещение потенциально опасных химических веществ в промышленности, сельском хозяйстве, торговле и сфере услуг.³⁵

Лицензирование сбросов сточных вод компетентными органами и осуществление мониторинга разрешенных сбросов (ст. 3, п. 1 (б) и (с)) также являются ключевыми положениями. Мониторинг сбросов сточных вод следует понимать как задачу компетентных национальных органов (таких, как агентства по мониторингу); однако, в рамках специального соглашения с компетентным го-

³³ Руководство по внедрению Конвенции, ссылка 15 выше, п. 102.

³⁴ В 1980-е годы, малоотходная и безотходная технология была одним из приоритетных направлений программ ЕЭК ООН в сфере окружающей среды; см. *Справочник по малоотходной и безотходной технологии* (ECE/ENVA/36), доступно по адресу: <http://www.p2pays.org/ref/43/42394.pdf>. Касательно документов, послуживших основой для Конвенции по трансграничным водам, в «Рекомендациях к правительствам ЕЭК в области управления очисткой и удалением сточных вод», ЕЭК ООН (1991 г.) (доступно по адресу: http://live.unep.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/Reco_r/Reco_Waste-Water%20Managment_r.pdf) представлены примеры такой технологии в сфере управления водными ресурсами.

³⁵ «Рекомендации к правительствам ЕЭК в области управления очисткой и удалением сточных вод».

сударственным органом, эта задача может также осуществляться оператором очистных сооружений (самостоятельный контроль), как в случае со многими крупными промышленными предприятиями в Западной Европе.

Положение Конвенции по трансграничным водам, предусматривающее «определение предельных норм для сбросов сточных вод, указываемых в разрешениях, на основе наилучшей имеющейся технологии для сбросов опасных веществ» (ст. 3, п. 1 (с)), играет особую роль в вопросах лицензирования сбросов сточных вод. Более того, статья 3, пункт 1(f), расширяет применение *наилучших имеющихся технологий* на обработку биогенных веществ из промышленных и коммунально-бытовых источников. Термин «наилучшая имеющаяся технология» специально уточнен в приложении I к Конвенции и 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, какой должна быть наилучшая имеющаяся технология, принимаются во внимание как технические, так и экономические аспекты, чтобы увидеть, является ли наилучшая имеющаяся технология достаточно доступной. Конвенция по трансграничным водам также признает, что наилучшие имеющиеся технологии для конкретного процесса могут со временем меняться в связи с технологическим прогрессом, изменениями в научных знаниях, экономических и социальных факторах.

В некоторых случаях применение наилучшей имеющейся технологии может оказаться недостаточным для поддержания надлежащего качества вод. Поэтому Конвенция по трансграничным водам обязывает Стороны к введению «более строгих требований, приводящих в отдельных случаях даже к запрещению сбросов, если это диктуется необходимостью поддержания соответствующего качества для водоприемника или экосистемы» (ст. 3, п. 1 (d)). В этом подпункте говорится о запрете сбросов сточных вод в отдельных случаях. Одним из таких случаев является запрет на инфильтрацию сточных вод в водоносные горизонты. Статья 3, пункт 2, отмечает «полное или частичное запрещение производства или использования [опасных] веществ» как еще одно *более строгое требование* в целях предотвращения, ограничения и сокращения поступления опасных веществ из точечных и диффузных источников. При решении о том, необходимы ли для качества водоприемников или экосистем более строгие требования, следует использовать положения статьи 3, пункта 1 (h), об ОВОС и других способах оценки и положения статьи 3, пункта 2, о критериях качества воды и целевых показателях. Следует также принимать во внимание тот факт, что концентрация вещества в водоприемнике зависит от объема сбрасываемого вещества и имеющейся из-за гидрологического режима, использования воды для хозяйственных нужд и функционирования гидротехнических сооружений, таких как плотины и водохранилища. Таким образом, «строгость» требований к загрязнителю может также зависеть от действующего гидрологического режима. Учитывая потенциальное влияние климатических изменений на трансграничные воды, которое может вести к сокращению стока, «более строгие требования» для предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения в более длительной перспективе могут быть установлены в соответствии со сценариями климатических изменений.

Аспекты качества и количества воды имеют также отношение к *муниципальным очистным сооружениям*, которые должны соответствовать требованиям Конвенции по трансграничным водам, таким как «применение, по крайней мере, биологической очист-

ки или эквивалентных процессов в отношении коммунально-бытовых сточных вод, поэтапно там, где это необходимо» (ст. 3, п. 1 (e)). Согласно этому положению, признается, что экономические условия применения биологической очистки для всех муниципальных сточных вод могут потребовать поэтапного подхода, с учетом, в частности, размеров источника загрязнения (т.е. эквивалент численности населения), скорости стока и объемов воды в водоприемниках, экологического и химического статуса водоприемников, и не в последнюю очередь – экономического потенциала страны, которая борется с загрязнением. «Эквивалентными процессами» в значении этого пункта могут быть, к примеру, очистка сточных вод в искусственных водно-болотных угодьях, либо в прудах-отстойниках для небольших населенных пунктов. В качестве более строгой меры может потребоваться удаление азота и фосфора (третичная доочистка), если этого требует состояние водоприемников. В качестве еще одной меры по защите внутренних водоемов от эвтрофикации были также разработаны полезные рекомендации.³⁶

Помимо статьи 3, вопросы количества и качества вод отражены также в статье 9, пункте 2, Конвенции по трансграничным водам, содержащей обязательства для совместных органов по разработке совместных программ мониторинга по количеству и качеству воды; составлению реестров и обмену информацией об источниках загрязнения; разработке норм для сброса сточных вод и оценке эффективности программ по борьбе с загрязнением; подготовке единых целевых показателей и критериев качества воды; предложению соответствующих мер по использованию и, где необходимо, по улучшению ситуации с качеством воды, а также разработке программ согласованных действий по снижению нагрузки загрязнения как из точечных (например, коммунально-бытовых и промышленных источников), так и из диффузных источников (в особенности, сельского хозяйства).

Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по трансграничным водам добавляет специфические обязательства по очистке муниципальных сточных вод и требует, к примеру, установления целевых показателей и контрольных сроков по сокращению сбросов неочищенных сточных вод, улучшению функционирования систем санитарной очистки, а также удаления или повторного использования осадка сточных вод и обеспечения качества сточных вод, используемых для орошения (ст. 6, п. 2).

Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспо устанавливает обязательства для стран по оценке экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий разрабатываемых планов и программ. Среди них – планы и программы по городскому планированию и землепользованию (ст. 4, п. 2). Такие планы и программы нередко предусматривают принятие решений, к примеру, по размещению, технологиям и размерам сооружений, а также видам деятельности, которые могут повлиять на качество воды. Для этих планов и программ Стороны должны осуществлять процедуру СЭО, означающую, что необходимо также оценивать воздействие на качество воды. Целью данной процедуры является гарантия того, что экологические соображения, в данном случае, воздействие на качество воды, будут интегрированы в процесс принятия решений в самом начале разработки решений в области планирования. СЭО также необходима для планов, лежащих в основе дальнейшего развития очистных сооружений, в тех случаях, когда для таких видов деятельности в рамках национального законодательства требуется ОВОС.

Виды деятельности в Дополнении I (в измененном варианте)³⁷ к **Конвенции Эспо** включают «Установки для очистки сточных вод

³⁶ «Рекомендации правительствам ЕЭК по защите внутренних вод от эвтрофикации», ЕЭК ООН (1992 г.), доступно по адресу: http://live.unepce.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/Reco_r/Reco_The%20Protect.%20of%20Inland%20Waters_r.pdf.

³⁷ Дополнение I к Конвенции Эспо, измененное Решением III/7 о второй поправке к Конвенции Эспо (MP.EIA/2004/8), которая пока не вступила в силу.



производительностью, превышающей эквивалент численности населения в размере 150 000 человек», что означает, что если деятельность такого рода способна оказать значительное вредное трансграничное воздействие, то необходимо проведение процедуры трансграничной ОВОС.

ВОЗДЕЙСТВИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Предотвращению загрязнения водных ресурсов, источником которого является сельское хозяйство, посвящена статья 3, пункт 1 (g), **Конвенции по трансграничным водам**, требующая «Разработки и применения соответствующих мер 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». Для этого в приложении II к Конвенции по трансграничным водам представлены «Руководящие принципы для разработки наилучшей в экологическом отношении практики». В Руководящих принципах отмечается, что «...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».

В «Руководящих принципах предотвращения и ограничения загрязнения вод в результате использования удобрений и пестицидов» 1995 г.³⁸ дана основа для разработки новой политики в сельском хозяйстве, сочетающей жесткие правовые и нормативные мероприятия и соответствующие экономические инструменты с добровольным развитием наилучшей практики, имеющейся в сельском хозяйстве. Руководящие принципы

также поощряют фермеров использовать менее интенсивные сельскохозяйственные методы. Они призывают к лучшей координации и максимальной интеграции сельскохозяйственной политики, политики в сфере окружающей среды, планирования землепользования, а также экономической политики, что по-прежнему актуально во многих частях региона ЕЭК ООН.

Предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения вод из различных источников также посвящена статья 9, пункт 2 (f), Конвенции по трансграничным водам, касающаяся многостороннего и двустороннего сотрудничества. В соответствии с данным пунктом, совместные органы трансграничного водного сотрудничества уполномочены «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)». Другой наилучшей в экологическом отношении практикой, поощряемой в соответствии с Конвенцией по трансграничным водам, является защита и улучшение услуг экосистем для поддержания управления водными ресурсами, в том числе, для сокращения загрязнения от сельского хозяйства (см. главу 3.6).

Влияние сельского хозяйства на количество воды, например, при заборе воды или в результате ее неэффективного использования в сельском хозяйстве, регулируется, в первую очередь, ключевыми обязательствами Конвенции по трансграничным водам, а именно обязательством предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия и обязательством справедливого и разумного использования.

Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспо требует, чтобы для планов и программ, подготовленных для сельского хозяйства, землеустройства и землепользования, проводилась процедура СЭО (ст. 4, п. 2). Стороны должны проводить оценку экологических, включая связанных со здоровьем человека, последствий, что означает также необходимость изучения влияния сельского хозяйства на качество и количество вод.

ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ КАЧЕСТВА ВОДЫ

Конвенция по трансграничным водам предусматривает, что «...каждая Сторона определяет там, где это целесообразно, целевые показатели качества воды ... для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия» (ст. 3, п. 3).

Целевые показатели качества воды, (которые также называются «химическими и экологическими целевыми показателями» в Водной рамочной директиве ЕС или «целевыми показателями» в Протоколе по проблемам воды и здоровья), требуют разработки, поскольку водные ресурсы речных бассейнов одновременно используются для различных целей, в то время как критерии качества воды относятся только к одной форме использования вод речного бассейна.³⁹ Целевые показатели качества воды являются результатом процесса переговоров между всеми заинтересованными сторонами, учитывающим экономические/финансовые соображения. Они сопровождаются временными рамками для их достижения (см. примеры во вставке 1).

³⁸ «Руководство по предотвращению и контролю загрязнения водных ресурсов удобрениями и пестицидами в сельском хозяйстве», ЕЭК ООН (1995 г.), доступно по адресу: http://live.unesco.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/Library/Old_documents_found_library/ECE_CEP_10_rus.pdf

³⁹ Критерии качества воды представляют собой уровни минимальной концентрации кислорода и уровни максимальной концентрации веществ в воде, которые не наносят вреда какой-либо отдельной специфической форме использования воды (например, использованию для питьевых нужд, использованию для питья скота, использованию в целях ирригации, использованию для рекреационных целей, использованию вод водными формами жизни). Они представляют собой результаты научной работы (например, результаты лабораторных тестов на токсичность, обычно понижаемые в целях безопасности от 10 до 1000 для учета погрешностей). В принципе, они актуальны для всех стран, хотя иногда необходима адаптация для специфических особенностей использования воды в стране и/или преобладающего поведения человека. Важным примером в области критериев качества воды может служить работа под эгидой Всемирной организации здравоохранения, связанная с критериями качества для питьевой воды.

Вставка 1. Примеры целевых показателей качества воды⁴⁰

Примеры целевых показателей качества воды могут включать:

- » Защиту, улучшение и восстановление определенного процента поверхностных водных объектов для достижения хорошего состояния поверхностных вод к определенному сроку;
- » Защиту, улучшение и восстановление определенного процента подземных водных объектов, а также улучшение баланса между забором и пополнением подземных вод с целью достижения хорошего состояния подземных вод к определенному сроку;
- » Защиту и повышение определенного процента искусственных и значительно измененных водных объектов с целью достижения хорошего экологического потенциала и хороших химических показателей поверхностных вод к определенному сроку;
- » Обеспечение доступа определенного процента населения к улучшенным системам санитарной очистки к определенному сроку;
- » Прекращение сбросов неочищенных сточных вод в естественные водоемы на определенном количестве очистных сооружений к определенному сроку;
- » Установление к определенному сроку нормативов для повторного использования сточных вод после прохождения очистных сооружений в целях ирригации и повторного использования осадка сточных вод в сельском хозяйстве;
- » Идентификацию и нанесение на карту определенного процента чрезвычайно загрязненных (пестицидами, нефтепродуктами или опасными химическими веществами) участков к определенному сроку.

Сразу же после принятия Конвенции по трансграничным водам, содержащей в приложении III «Руководящие принципы разработки целевых показателей и критериев качества воды», подписавшие ее в то время государства посчитали необходимым разработать более детальное руководство и подготовили в 1993 г. «Рекомендации правительствам стран ЕЭК в отношении критериев и целевых показателей качества воды».⁴¹ Страны-члены ЕС при разработке Водной рамочной директивы в

дальнейшем развили концепцию целевых показателей качества воды, взяв на себя обязательства по соблюдению целевых показателей качества воды и экологических целей. **Протокол по проблемам воды и здоровья** к Конвенции по трансграничным водам требует от Сторон установления целевых показателей по качеству воды (именуемых в нем «целевыми показателями»), в частности, по качеству воды поверхностных и подземных вод.

КАЧЕСТВО И КОЛИЧЕСТВО ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

Основные выводы

- ♦ Конвенция ЕЭК ООН по трансграничным водам применяет интегрированный подход к предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, который учитывает как количество, так и качество воды, окружающую среду в целом, здоровье населения и социально-экономические условия.
- ♦ Согласно принципу справедливого и разумного использования – одному из ключевых принципов Конвенции по трансграничным водам – использование водного объекта, несовместимое с его сохранением в качестве природного ресурса, т.е. ведущее к истощению ресурса, не может считаться «справедливым и разумным».
- ♦ В то время как Конвенция по трансграничным водам определяет комплекс мер, которые должны быть предприняты Сторонами по улучшению состояния трансграничных вод, Стороны могут принимать и внедрять – индивидуально или совместно – более строгие меры, чем те, которые установлены в Конвенции.
- ♦ В то же время все мероприятия в рамках Конвенции по трансграничным водам, включая применение наилучшей в экологическом отношении практики, использование лучших имеющихся технологий и установление целевых показателей по качеству воды, позволяют принимать во внимание различные условия окружающей среды, технические и финансовые возможности, и могут внедряться поэтапно.
- ♦ Одно из ключевых обязательств Конвенции по трансграничным водам – установление целевых показателей и критериев качества воды – становится широко применяемым практическим инструментом для сохранения качества воды, а также юридически обязательной нормой согласно другим международным инструментам.

⁴⁰ Эти примеры были подготовлены на основе Водной рамочной директивы ЕС и опыта внедрения Протокола по проблемам воды и здоровья в Республике Молдова.

⁴¹ «Рекомендации правительствам стран ЕЭК в отношении критериев и целевых показателей качества воды», ЕЭК ООН (1993 г.), доступно по адресу: http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/Reco_r/Reco_Water-Quality%20Criteria&Obj_r.pdf.



3.2 Снабжение питьевой водой и санитария

Согласно данным, собранным Европейским региональным бюро Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ-Европа), 120 млн. людей в панъевропейском регионе, включающем пять центральноазиатских стран, в настоящее время не имеют доступа к безопасной питьевой воде. У еще большего количества отсутствует доступ к системам санитарии, что приводит к заболеваниям, связанным с водой, таким как диарея, брюшной тиф и гепатит А. В среднем, ежегодно сообщается о 330000 случаях заболеваний, связанных с водой.⁴² Неадекватная санитария, неправильная очистка сточных вод, небезопасные методы хранения химикатов, а также удобрений и пестицидов, которые просачиваются в источники питьевой воды, – все это может серьезно угрожать здоровью человека. Стихийные бедствия, такие как наводнения, аномальная жара или холод, а также нарастающий дефицит водных ресурсов несут в себе другие серьезные угрозы здоровью.

Ситуация в странах Центральной Азии, особенно в сельской местности и удаленных регионах, вызывает беспокойство. На сегодняшний день, почти 30 процентов школ и 20 процентов дошкольных учреждений в Кыргызстане не имеют доступа к водопроводной воде и, соответственно, 70 и 40 процентов не подключены к централизованным системам канализации. Согласно данным Региональных центров государственного санитарно-эпидемиологического надзора, 206 систем водоснабжения (19,1 процентов) не отвечают санитарным стандартам и не имеют соответствующих санитарных зон, очистных сооружений или установок обеззараживания. Более 5000 водонапорных колонок (17,3 процентов) по всей стране вышли из строя.⁴³ Ежедневные перебои с подачей воды и общая физическая деградация водопроводных сетей являются причиной аварийных ситуаций и способствуют загрязнению питьевой воды микробами и химическими веществами. Все эти причины вместе влияют на высокий уровень заболеваемости населения, включая детей, острыми кишечными инфекциями и паразитарными заболеваниями.

В Узбекистане средняя эффективность систем водоснабжения составляет только 63 процента, а в отдельных регионах эти показатели колеблются от 42 до 62 процентов из-за различных технических и организационных проблем, таких как устаревшее оборудование, отсутствие счетчиков воды и недостаток надежных данных и анализа. В то же время наблюдается существенное сокращение потребления питьевой воды на душу населения в сельской местности (со 180,5 л/день на душу населения в 1996 г. до 114,8 л/день на душу населения в 2004 г.) и в городах (с 549 л/день до 325,7 л/день) в результате установки водометров и уровня цен на воду. Многие жители вынуждены использовать воду из колодцев и оросительных каналов. В большинстве случаев эта вода не отвечает санитарным требованиям (особенно летом). Около трети населения Узбекистана употребляют питьевую воду, которая не отвечает национальным нормативам. Данные мониторинга показывают несоответствие качества водопроводной воды принятым стандартам по химическому и бактериологическому составу.⁴⁴

Протокол по проблемам воды и здоровья ЕЭК ООН/ВОЗ-Европа является первым международным соглашением, принятым специально для того, чтобы обеспечить взаимосвязь между управлением водными ресурсами, вопросами здравоохранения, снабжением питьевой водой надлежащего качества и обеспечением надлежащего качества услуг санитарии.

В этом Протоколе свое дальнейшее развитие получили *интегрированный подход* к управлению трансграничными водами, принятый в статье 2, пункте 6 Конвенции по трансграничным водам, а также обязательство о том, что «[ц]елевые показатели и критерии качества воды... учитывают конкретные требования в отношении качества воды (сырая вода для питья, орошения и т.д.)...» (приложение III к Конвенции по трансграничным водам). Охрана здоровья и благополучия человека поставлена в контекст устойчивого развития и связана с улучшением управления водными ресурсами и сохранением водных экосистем (см. ст. 1; ст. 4, п. 2 (с); и ст. 5 (j) Протокола). Более того, Протокол устанавливает, что «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» (ст. 5 (g)).

Протокол является важным инструментом для внедрения *Целей развития тысячелетия* (ЦРТ), связанных с водой. Более того, с обязательством, что «... Стороны Протокола добиваются ... доступа к питьевой воде для всех; ... 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...», Протокол идет дальше, чем требуется обязательствами в рамках ЦРТ, такими, как сокращение наполовину к 2015 г. процента населения, не имеющего устойчивого доступа к безопасной питьевой воде и базовым услугам санитарии.

Признание в июле 2010 г. Генеральной ассамблеей Организации Объединенных Наций и два месяца спустя Советом Организации Объединенных Наций по правам человека *доступа к воде и санитарии правом человека* имеет исключительное значение.⁴⁵ Оно дает право каждому на доступ к воде и санитарии, которые соответствуют нормам обеспечения, доступны, обоснованны по цене, приемлемы и безопасны. Это налагает на правительства обязательства по принятию конкретных шагов для обеспечения доступа к безопасной

⁴² Данные с вебсайта Всемирной организации здравоохранения, доступны по адресу: <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environmental-health/water-and-sanitation/facts-and-figures>.

⁴³ См. "Action plan to achieve the water-related Millennium Development Goals: setting targets and target dates under the Protocol on Water and Health to achieve sustainable water management, safe drinking water supply and adequate sanitation in the Kyrgyz Republic" (2009 г.), доступно по адресу: http://unece.org/env/documents/2010/wat/NPD/NPD_Annex_V_Kyrgyzstan_E.pdf.

⁴⁴ См. *Обзоры результативности экологической деятельности. Узбекистан. Второй обзор* (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.10.II.E.8), глава 6. Издание доступно по адресу: http://live.unece.org/publications/environment/epr/epr_uzbekistan.html.

⁴⁵ Резолюция Генеральной ассамблеи 64/292 от 28 июля 2010 г. о праве человека на воду и санитарии и резолюция Совета по правам человека 15/9 от 30 сентября 2010 г. о правах человека и доступе к безопасной питьевой воде и санитарным услугам.

питьевой воде и услугам санитарии для всех. Серьезным вызовом является воплощение права на воду и санитарии в жизнь (см. вставку 2). Здесь Протокол по проблемам воды и здоровья иллюстрирует и объединяет тесные связи между

правами человека, здоровьем, сохранением окружающей среды и устойчивым развитием. Обязательства по Протоколу служат обеспечению практического внедрения права на воду и санитарии.

Вставка 2. Право на воду: что это значит на практике

Право на воду включает следующие элементы:

ДОСТАТОЧНОСТЬ: Согласно международно-правовым обязательствам в области прав человека, должно быть в наличии достаточное количество оборудования, обеспечивающего доступ к воде и санитарии, а вода должна быть постоянно доступна в необходимом количестве для личных и хозяйственных нужд, включающих употребление воды в питьевых целях, купание, гигиенические мероприятия, приготовление еды, стирку одежды и мытье посуды. Определение необходимого объема воды и количества туалетов зависит от оценки на месте потребностей сообщества и индивидуальных потребностей.

ДОСТУПНОСТЬ: Оборудование для воды и санитарии должно быть физически доступным, находясь вблизи каждого домохозяйства, школы, медучреждения, общественного здания и рабочих мест. Доступность требует принимать во внимание специальные потребности тех, у кого ограничены возможности для передвижения, включая людей с физическими проблемами и пожилых людей.

ОБОСНОВАННАЯ СТОИМОСТЬ: Стоимость воды и санитарии, а также оборудования и услуг для их обеспечения, должна быть обоснованной для всех людей в такой мере, которая не ограничивает возможности этих людей по приобретению других важных базовых услуг. Обоснованная стоимость воды и санитарии включает расходы на строительство, подсоединение, эксплуатацию, ремонт и поставку услуг. Услуги поставки воды и санитарии не должны быть бесплатными для всех, но необходимо найти решения для того, чтобы обеспечить бедное население доступом к этим услугам, несмотря на ограниченные возможности по оплате.

ПРИЕМЛЕМОСТЬ: Санитарно-гигиеническое оборудование должно сооружаться с учетом уважения личной жизни, что подразумевает отдельные туалеты для мужчин и женщин в большинстве культур. Вода должна иметь приемлемый вкус, цвет и запах.

КАЧЕСТВО / БЕЗОПАСНОСТЬ: Санитарно-гигиеническое оборудование должно быть гигиенически и физически безопасным для использования. Вода должна быть такого качества, чтобы не нести в себе риска для здоровья человека.

Протокол по проблемам воды и здоровья касается всех ключевых компонентов основного права человека на воду и санитарии:

- » Протокол поддерживает **прогрессивный подход** к реализации права человека на воду и санитарии через обязательство «достижения цели ... доступа к питьевой воде для всех; и ... реализации санитарно-профилактических мероприятий в отношении всех» (ст. 6, п. 1).
- » Протокол требует от Сторон обеспечения «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» (ст. 4), демонстрируя, таким образом, связь с компонентом «**безопасности**», отраженным в основном праве человека на воду.
- » Что касается **средств для достижения** основного права человека на воду и санитарии, то обязательство по установлению целевых показателей и контрольных сроков в целом ряде областей, связанных с взаимозависимостью вопросов воды и здоровья, - в частности, охватывающих вопросы доступа к воде и санитарии, качества питьевой воды и предоставления услуг водоснабжения и канализации, - с публикацией таких целевых показателей и регулярным обзором прогресса, совпадают с требованиями о принятии и внедрении национальных стратегий и планов действий, адресованных всему населению, которые отражены в обязательствах по правам человека.
- » Относительно **мониторинга** Протокол требует от Сторон разработать и реализовать мероприятия, включая правовые и организационные, для проведения мониторинга и поощрения достижения целевых показателей; а там, где необходимо, по улучшению стандартов и уровня качества, для которого установлены целевые показатели. Протокол также предусматривает создание процедур по оценке соблюдения, для того чтобы поддерживать, поощрять и обеспечивать полное соблюдение обязательств согласно Протоколу.



Чтобы обеспечить воду и санитарии для всех, необходимо обращать особое внимание на справедливый доступ к воде и санитарии, учитывая разницу в предоставлении услуг по географическому положению, дискриминацию или изоляцию бедных и изолированных групп, а также финансовую доступность для пользователей. Продвижение использования *мер по достижению и реализации «справедливого доступа к воде»* является важным направлением работы в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья. Примеры такого рода мероприятий включают солидарные или социальные фонды, фонды регионального развития, солидарные налоги или платежи на воду, перекрестное субсидирование, справедливые тарифы, доленое участие в расходах, сниженную стоимость для определенных категорий пользователей, водные долговые фонды, процедуры по устранению отключений воды, водоразборные колонки, устройства по снижению потока, а также устройства для снабжения водой путешественников и бездомных, и т.д. В

рамках работы по Протоколу, поддерживается тесное сотрудничество с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и со Специальным докладчиком по вопросам прав человека на безопасную питьевую воду и санитарии.

Обеспечение безопасной и приемлемой питьевой водой в достаточных количествах также является проблемой в сельской или малонаселенной местности, где услуги оказываются с помощью *малых систем водоснабжения*, обслуживающих, в зависимости от национальных стандартов, от 50 (а иногда и меньше) до 5000 жителей, или поставляющих 10 – 1000 куб. м. воды в день. Опыт показал, что малые системы водоснабжения более уязвимы для аварий и загрязнения, чем более крупные системы, и им требуется особое политическое внимание из-за административной, управленческой или ресурсной специфики (см. вставку 3).

Вставка 3. Маломасштабные системы водоснабжения

По всему панъевропейскому региону маломасштабные системы водоснабжения доминируют в сельской местности, в том числе, в индивидуальных фермерских хозяйствах или поселениях, хуторах и деревнях. Системы водоснабжения в зонах, прилегающих к более-менее крупным городам, часто находятся вне зоны охвата муниципальных услуг.

Маломасштабные системы водоснабжения обычно получают меньше внимания со стороны политиков. Управляющие или операторы малых систем водоснабжения, находящихся в общинном ведении, или небольших коммунальных систем редко организуются в профессиональные объединения или в группы лоббирования, которые могли бы выступать выразителями их интересов. Поэтому им труднее добиваться финансовой или политической поддержки как на местном уровне, так и на уровне страны, в результате чего их обеспеченность ресурсами ограничена и непостоянна.

Для того чтобы улучшить ситуацию с маломасштабными системами водоснабжения, очень важно создать благоприятные условия, в которых лица, ответственные за принятие решений, будут осведомлены о специальных требованиях и проблемах таких установок и им будут направлены необходимые рекомендации. Органы, связанные с вопросами обеспечения питьевой водой, должны внимательнее относиться к характеристикам, значимости и проблемам маломасштабных систем водоснабжения, чтобы надлежащим образом оценивать их значение и способствовать улучшению ситуации, в которой они находятся.

Более подробную информацию можно найти в публикации ЕЭК ООН/ВОЗ-Европа, 2010 г.: *Маломасштабные системы водоснабжения в Европейском регионе ВОЗ. Какова исходная ситуация, в чем проблемы и как добиться улучшений*, по адресу: http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2010/wat/MP_WH/wh/Ece_mp_wh_6_small_scale_supplies_brochure_ru_advanced.pdf.

Реализация Протокола по проблемам воды и здоровья основана, главным образом, на *трех ключевых положениях*.

Первое ключевое положение требует установления фиксированных целевых показателей, относящихся ко всему водному циклу, а также контрольных сроков, к которым они должны быть достигнуты. Целевые показатели должны относиться к вопросам, связанным с качеством питьевой воды, сточных вод и вод, предназначенных для купания; проблемам водоснабжения и санитарии; снижению количества заболеваний, связанных с водой; управлению водными ресурсами; контролю и устранению загрязнений; а также доступности информации для общественности (см. ст. 6, п. 2). Стороны должны регулярно оценивать прогресс в достижении этих целевых показателей и демонстрировать, помог ли этот прогресс предотвратить, проконтролировать и снизить количество заболеваний, связанных с водой. Более того, Стороны должны публиковать результаты такой оценки каждые три года к Совещанию Сторон Протокола.

Для содействия внедрению этих положений Стороны Протокола разработали *Руководящие принципы по установлению целевых показателей, оценке прогресса и отчетности*.⁴⁶ Руководящие принципы иллюстрируют шаги, которые необходимо предпринять, и те аспекты, которые необходимо согласовать, при установлении целевых показателей, внедрении соответ-

ствующих мер, оценке и отчетности по достигнутому прогрессу. В основе Руководящих принципов лежат наилучшая практика и опыт Сторон Протокола.

Второе ключевое положение Протокола связано с эпидемиологическим надзором: Стороны должны создавать и управлять комплексными национальными и/или местными системами надзора и раннего предупреждения для предотвращения заболеваний, связанных с водой, и реагирования на них, наряду с разработкой планов действий в чрезвычайных ситуациях при случаях вспышек заболеваний (ст. 8). Надзор и раннее предупреждение, планы действий в чрезвычайных ситуациях и потенциал в области реагирования должны быть введены в действие в течение трех лет с момента приобретения страной статуса Стороны Протокола. Следует отметить, что «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» (ст. 8, п. 2). Объяснения и примеры мероприятий в данной области можно найти в Руководящих принципах по эпидемиологическому надзору за заболеваниями, связанными с водой, 2010 г.⁴⁷ и в Техническом руководстве по созданию, применению и оценке систем надзора за связанными с водой заболеваниями 2010 г.,⁴⁸ которые были разработаны Сторонами Протокола.

Вставка 4. Установление целевых показателей в Республике Молдова

Руководящие принципы по установлению целевых показателей, оценке прогресса и отчетности были приняты во внимание министром окружающей среды и министром здравоохранения Республики Молдова в совместном Приказе «Об утверждении списка целевых показателей для реализации Протокола по проблемам воды и здоровья» (2010 г.).

Приказ предусматривает, среди прочих, следующие целевые показатели:

- » Достичь соответствия качества питьевой воды по всем нормируемым химическим и микробиологическим показателям в 95% школ – к 2015 г. и во всех школах – к 2020 г.;
- » Разработать планы по безопасности питьевой воды для всех городов к 2015 г. и для всех остальных населенных пунктов с населением, превышающим 5000 жителей, – к 2020 г.;
- » Свести к нулевому уровню показатели заболеваемости населения по холере и брюшному тифу;
- » Создать две региональные ассоциации предприятий по управлению коллективными системами водоснабжения и санитарии к 2015 году и еще три ассоциации – к 2020 г.;
- » Прекратить сброс неочищенных сточных вод в естественные водоемы в двух городах к 2015 г. и еще в двух городах – к 2017 г.;
- » Разработать планы управления водными ресурсами для бассейна реки Прут – к 2015 г., а для бассейна реки Днестр – к 2017 г.

Для этого также предусмотрены соответствующие мероприятия, как например:

- » Установка фильтрационных систем в 300 школах;
- » Проведение кампаний по повышению осведомленности и других кампаний для улучшения состояния здоровья и соблюдения правил гигиены;
- » Разработка и принятие Положения по мониторингу и классификации поверхностных вод;
- » Разработка Национальной программы мониторинга водных ресурсов.

Установлены также отдельные целевые показатели для случаев экстремальных погодных явлений и серьезных чрезвычайных ситуаций.

⁴⁶ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.10.II.E.12, доступно по адресу: http://live.unecce.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/guidelines_target_setting_ru.pdf.

⁴⁷ Руководящие принципы (ECE/MP.WH/2010/L.2-EUDHP/1003944/4.2/1/4, приложение), принятые на второй сессии Совещания Сторон Протокола в 2010 г.; доступны по адресу: http://live.unecce.org/fileadmin/DAM/env/documents/2010/wat/MP_WH/wh/ece_mp_wh_2010_L2_R.pdf.

⁴⁸ Техническое руководство (ECE/MP.WH/2010/L.3-EUDHP/1003944/4.2/1/5, приложение), принятое на второй сессии Совещания Сторон Протокола в 2010 г.; доступно по адресу: http://live.unecce.org/fileadmin/DAM/env/documents/2010/wat/MP_WH/wh/ece_mp_wh_2010_L3_R.pdf.

Третьим ключевым положением Протокола, представляющим особый интерес для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, является требование о международной поддержке национальных действий (ст. 11, п. 1(b), и ст. 14). Сотрудничая и помогая друг другу во внедрении положений Протокола, Сторонам следует, в частности, рассмотреть, как они могут наилучшим образом способствовать, в частности, подготовке планов управления водохозяйственной деятельностью и схем улучшения водоснабжения и санитарно-профилактических мероприятий. Помощь может быть также оказана для лучшего формулирования и эффективного выполнения таких планов, схем и проектов. Статья 14, помимо прочего, также касается поддержки в создании систем надзора и раннего предупреждения, разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях и создании возможностей по реагированию в случае возникновения болезней, связанных с водой, а также образования и подготовки ключевых профессиональных и технических кадров. Это положение лежит в основе создания в 2007 г. под эгидой Протокола Специального механизма оказания содействия реализации проектов⁴⁹ (о данном механизме см. в части 5). В рамках этого механизма, к примеру, Швейцария предоставляет финансирование для проекта по установлению целевых показателей в Республике Молдова (см. вставку 4).

Поскольку *подземные воды* играют важную роль в снабжении питьевой водой, Протокол уделяет большое внимание сохранению и использованию этого источника питьевой воды (см. главу 3.5). Функционирование сооружений водоснабжения и

очистки воды в случаях *чрезвычайных погодных явлений* (например, внезапных наводнений, засухи, аномальной жары и холода, а также ураганов) также рассматривается в рамках Протокола (см. главу 3.3).

Относительно вопросов снабжения питьевой водой и сохранения источников питьевой воды необходимо отметить превентивную роль **Конвенции Эспо и ее Протокола по стратегической экологической оценке**, особенно в связи с деятельностью по забору подземных вод и искусственному пополнению запасов подземных вод (см. главу 3.5). Применение ОВОС и СЭО в других секторах, помимо подземных вод, может играть важную роль в предотвращении загрязнения источников питьевой воды. К таким секторам относятся, к примеру, установки по удалению отходов, химические комбинаты, горнодобыча, переработка металлических руд и нефтепроводы с трубами большого диаметра.

Протоколом о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Орхусской конвенции предлагается особый режим для отчетности по переносу сточных вод. Такие переносы включают транспортировку сточных вод системами канализации, контейнерами или автомобильными цистернами. Установки, сбрасывающие сточные воды непосредственно в водоприемник, вне зависимости от того, прошли ли те обработку на очистных сооружениях или нет, также подпадают под действие Протокола о РВПЗ, и по ним необходима отчетность о сбросе. Протокол также требует отчетности по диффузным источникам загрязнения, например, в сельском хозяйстве.

СНАБЖЕНИЕ ПИТЬЕВОЙ ВОДОЙ И САНИТАРИЯ

Основные выводы

- ♦ Целью Протокола по проблемам воды и здоровья является гарантия того, что благодаря взаимосвязи между управлением водными ресурсами и вопросами охраны здоровья будет обеспечено адекватное снабжение безопасной питьевой водой и адекватные услуги санитарии. Сохранение здоровья и благополучия человека ставится в контекст устойчивого развития и связано с улучшением управления водными ресурсами и охраной водных экосистем. Протокол является практическим инструментом для достижения Целей развития тысячелетия, связанных с водой.
- ♦ Признание того, что доступ к воде и услугам санитарии является правом человека, наделяет каждого правом на достаточную, доступную, обоснованную по цене, приемлемую и безопасную воду и санитарии и обязывает правительства предпринять конкретные шаги по обеспечению доступа к безопасной питьевой воде и санитарии для всех. Протокол является действенным инструментом по воплощению в жизнь права человека на воду и санитарии.
- ♦ Протокол требует от Сторон установления и внедрения целевых показателей по доступу к воде и услугам санитарии и сокращению количества заболеваний, связанных с водой, а также создания систем надзора и раннего оповещения для предотвращения заболеваний, связанных с водой, и реагирования на них.
- ♦ Специальный механизм оказания содействия реализации проектов в рамках Протокола имеет целью направление международной помощи на поддержку национальных действий по внедрению Протокола.

⁴⁹ Дополнительные сведения о механизме см. по адресу: http://live.unece.org/env/water/meetings/documents_ahpfm.html.



3.3 Изменение климата

Ожидается, что почти все страны в регионе ЕЭК ООН и за его пределами подвергнутся негативному воздействию изменения климата, в т.ч. от повышения частоты и интенсивности засух и наводнений, увеличения нехватки воды, усиленной эрозии и образования наносов, сокращения ледников и снежного покрова, повышения уровня моря и ухудшения качества воды и экосистем. Более того, воздействие климатических изменений на водные ресурсы может иметь кумулятивный эффект для здоровья человека, для общества и многих отраслей экономики, поскольку различные сектора экономики – такие как сельское хозяйство, энергетика и гидроэнергетика, судоходство, здравоохранение и туризм – напрямую зависят от водных ресурсов.

Многие речные бассейны, которые уже испытывают нагрузку из-за неклиматического воздействия, вероятнее всего, испытают еще большую нагрузку из-за уязвимости к климатическим изменениям. Особенно существенна уязвимость к климатическим изменениям у дорогостоящей водохозяйственной инфраструктуры (например, защитных сооружений от наводнений, инфраструктуры водоснабжения и канализации), которая должна функционировать десятки лет, но была разработана с учетом неизменных климатических условий. Более того, политический инструментарий, такой как планирование землепользования, также основан на стабильных «старых» климатических сценариях, в которых изменчивость климата не принималась во внимание.

Центральная Азия, с ее обширными пустынными и полупустынными зонами, находится среди регионов, наиболее чувствительных к изменчивости климата и долговременным изменениям, в основном, из-за ожидаемого сокращения наличия воды в результате таяния ледников.^{50,51} Прогнозируется, что климатические изменения приведут к высоким температурам и засухе, а также снижению обеспеченности водой, потенциала гидроэнергетики и, в целом, урожайности.

Ледники имеют стабилизирующий эффект для расхода реки и способствуют притоку воды после таяния снегов во время важного оросительного сезона. По данным некоторых исследований были сделаны выводы о том, что ледниковые системы центральноазиатских горных систем уменьшаются в размерах и объеме в связи с изменением климата. В краткосрочном периоде, это приведет к увеличению водного стока, в то время как уменьшенные объемы ледников в долгосрочной перспективе приведут к сокращению стока, а также изменению водного режима с более ранними весенними пиками стока, что негативно отразится на обеспеченности водой в оросительный сезон.

Влияние климатических изменений наблюдается уже сейчас. Основная тенденция потепления в Центральной Азии – примерно от +1°C до +2°C с начала двадцатого века – может иметь серьезное воздействие на региональные режимы температуры и осадков, а также на природные экосистемы, урожаи сельскохозяйственных культур и здоровье человека. Прогнозируется, что средняя температура в регионе увеличится на 2°C (до 4°C) к 2050 г., что может привести к существенному увеличению количества людей, испытывающих дефицит воды. А так как количество осадков в виде дождя в регионе уже достаточно низкое, ожидается сильный дефицит воды, ведущий к дальнейшему опустыниванию, с повышением температур воздуха у поверхности и истощением влажности почвы, а также увеличением частоты засух и снижением продуктивности сельского хозяйства.

Влияние изменения климата может иметь заметные последствия для безопасности: а именно, растущий потенциал для конфликтов при конкуренции из-за сокращающихся водных ресурсов и риск принятия странами односторонних мер с возможным негативным воздействием на другие прибрежные страны. К тому же, из-за неопределенности в отношении воздействий климатических изменений, страны сталкиваются с неопределенностью в отношении реакции их соседей. Трансграничное сотрудничество может помочь снизить эту двойную неопределенность, а именно предотвратить негативное воздействие односторонних мер и поддержать координацию мер по адаптации на уровне речного бассейна.

Трансграничное сотрудничество может увеличить нашу базу знаний, расширить комплекс доступных мер по предотвращению, обеспечению готовности и восстановлению, а также помочь в поиске лучших и менее затратных решений. Хотя в тексте Конвенции по трансграничным водам, подготовленном в начале 1990-х гг., не упоминается изменение климата, **Конвенция по трансграничным водам** предлагает прочную основу для сотрудни-

чества по адаптации на трансграничном уровне. Например, от Сторон требуется следовать принципу предосторожности (ст. 2, п. 5(a)), который подразумевает принятие действий в случае климатических изменений даже до того, как негативные воздействия будут полностью подтверждены научными данными.

Признавая важность совместной адаптации к изменению климата в трансграничных бассейнах, Совещание Сторон Конвенции приняло в 2009 г. *Руководство по водным ресурсам и адаптации к изменению климата*. Руководство шаг за шагом объясняет, как разработать и внедрить стратегию адаптации в трансграничном контексте. Оно предлагает рекомендации в отношении того, как оценивать воздействие климатических изменений на количество и качество воды, как осуществлять оценку риска, включая риск для здоровья, как проводить оценку уязвимости и как разрабатывать и внедрять соответствующие стратегии адаптации. Кроме того, в 2010 г. в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции по трансграничным водам было разработано *Руководство по вопросам водоснабжения и санитарно-профилактических мероприятий при чрезвычайных погодных явлениях*.⁵²

⁵⁰ См. *Руководство по водным ресурсам и адаптации к изменению климата* (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 09.II.R.14. R.09. II.E.14); доступно по адресу http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/Guidance_water_climate_ru.pdf.

⁵¹ European Environment Agency, *Impacts of Europe's changing climate — 2008 indicator-based assessment* (Report No. 4/2008); доступно по адресу http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2008_4.

⁵² ЕЭК ООН и ВОЗ/Европа, *Руководство по вопросам водоснабжения и санитарно-профилактических мероприятий при чрезвычайных погодных явлениях* (ВОЗ/Европа, Копенгаген, 2010 г.); доступно по адресу: http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/whmop2/Guidance_on_water_supply_sanitation_final_ru.pdf.

ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА В УПРАВЛЕНИИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

При планировании адаптационной деятельности в трансграничном контексте *прибрежные страны должны сконцентрировать свое внимание на предотвращении трансграничных последствий, справедливом и разумном распределении выгод и рисков, а также на вопросах осуществления сотрудничества на основе принципов равенства и взаимности*. Учет затрат и выгод в масштабе бассейна позволяет открывать новые варианты мер адаптации, которые могут оказаться более рентабельными. Необходимо также учитывать разные возможности стран.

Трансграничное сотрудничество должно, в первую очередь, *предотвращать, контролировать и сокращать трансграничное воздействие в результате разработки и внедрения адаптационных стратегий и мер*. Принцип разумного и справедливого использования должен лежать в основе любого решения по адаптационным мерам в рамках трансграничного бассейна. **Конвенция по трансграничным водам** включает этот принцип (ст. 2, п. 2 (с)) и далее обязывает Стороны предотвращать, контролировать и сокращать трансграничное воздействие (ст. 2, п. 1), включая то, которое связано с адаптацией или направлено на предотвращение изменения климата. Таким образом, Конвенция обеспечивает, что односторонние меры, включая планы и программы, не будут иметь непредусмотренных последствий в прибрежных странах и, в частности, не увеличат их уязвимость.

Конвенция Эспо также может предоставлять основу для обеспечения того, что мероприятия, связанные со стратегией адаптации одной страны, не станут причиной значительного вредного воздействия в соседних странах, поскольку она предусматривает проведение процедуры ОВОС для деятельности, планируемой одной из Сторон Конвенции, в случае если она может оказать значительное трансграничное воздействие на территории другой Стороны.

По заключению Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), рассмотрение воздействия климатических изменений на стадии планирования является ключом к усилению адаптационного потенциала.⁵³ На основании этого, **Протокол по стратегической экологической оценке**, подготовленный в рамках Конвенции Эспо, может также рассматриваться в качестве эффективного инструмента для адаптации к изменению климата и предотвращения изменения климата, поскольку он вводит рассмотрение вопросов климатических изменений в разработку планов и программ и способствует экологически устойчивому принятию решений. Он обеспечивает учет вопросов изменения климата в самом начале разработки планов, когда шансы на учет аспектов окружающей среды при принятии важных решений еще существуют.

Согласно требованиям Протокола по стратегической экологической оценке:

Стратегическая экологическая оценка проводится в отношении планов и программ, которые разрабатываются для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энерге-

тики, ... регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, ... туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем решений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I и любых других проектов, перечисленных в приложении II, которые требуют оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством. (ст. 4, п. 2)

Приложение I включает крупные плотины и водохранилища, а также деятельность по забору подземных вод в случае, если годовой объем забираемой воды достигает 10 миллионов кубических метров или более. Приложение II касается, к примеру, проектов по реструктуризации крупных земельных владений в сельской местности, проектов по использованию необработанной земли или полуосвоенных земель для интенсивного ведения сельскохозяйственной деятельности, проектов по управлению водами в сельскохозяйственных целях, включая проекты по орошению и дренажу земель, а также проектов первоначального облесения и обезлесения в целях перехода на другие виды землепользования.

Важно отметить, что *трансграничное сотрудничество может также помочь обеспечению более действенной и эффективной адаптации*, поскольку некоторые меры, которые поддерживают адаптацию в одной стране, могут быть эффективнее или дешевле, когда предпринимаются в другой стране. Устойчивое управление наводнениями является примером того, что программы и меры, предпринимаемые в странах выше по течению по задержанию паводковых вод в таких естественных зонах удержания, как леса и поймы, могут снижать уровень наводнения в странах ниже по течению. Более того, трансграничное сотрудничество по адаптации может повысить уровень базы знаний/информации и расширить комплекс мероприятий по предотвращению, обеспечению готовности и восстановлению и, таким образом, помочь найти лучшие и более рентабельные решения. В связи с этим, Конвенция по трансграничным водам включает положения о консультациях (ст. 10), совместных исследованиях и разработках (ст. 12), совместном мониторинге и оценке (ст. 11), создавая для прибрежных стран основу для сотрудничества в развитии адаптационных стратегий.

Обеспечение общедоступности данных и информации очень важно для разработки климатических проекций и выявления уязвимых групп и регионов. Так, обмен информацией между странами и секторами, включая ту, которая поступает по линии систем раннего предупреждения, является жизненно необходимым для обеспечения эффективной и действенной адаптации к изменению климата. Конвенция по трансграничным водам обязывает Стороны обмениваться информацией о текущем (и ожидаемом) состоянии трансграничных вод, а также о мерах, планируемых для предотвращения, контроля и сокращения трансграничного воздействия (ст. 13). Путем обмена информацией страны и сектора могут достичь более глубокого понимания воздействий изменения климата, улучшить свои модели и лучше оценить уязвимость, связанную с изменением климата, особенно в трансграничном бассейне. Обмен информацией или, что еще лучше, совместный сбор информации, является, таким образом, необходимостью для создания базы знаний, которая требуется при рассмотрении

⁵³ «Единственный путь повысить способность к адаптации – обеспечить учет последствий изменения климата в планировании развития, например, посредством включения мер по адаптации в планирование землепользования и проектирование инфраструктуры», МГЭИК, «Резюме для политиков» в *Климатические изменения 2007: последствия, адаптация и уязвимость. Вклад рабочей группы II в четвертый доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата об оценках*, Мартин Пэрри, Оивальдо Канциани, Жан Палютикофф, Пол Ван дер Линден и Клер Хэнсон, МГЭИК, 2007 г., стр. 19.

Вставка 5. Некоторые ключевые элементы соглашений по трансграничным водам, связанные с адаптацией к изменению климата

Соглашения по трансграничным водам должны учитывать сильную изменчивость в вопросах обеспеченности водой и, соответственно, в качестве воды и должны предусматривать соответствующее регулирование. Например, определение порядка количества воды, которое должно быть обеспечено странами, расположенными выше по течению, странам, расположенным ниже по течению, в процентах от общего стока, а не в конкретных цифрах, могло бы обеспечить более гибкую реакцию на изменчивость стока вследствие изменения климата.

К тому же, при переговорах по трансграничным соглашениям, страны должны также принимать во внимание чрезвычайные гидрологические явления, такие, как наводнения и засухи, а также наводнения в результате деятельности человека, возникающие вследствие эксплуатации плотин и водохранилищ для производства электроэнергии в зимний период.

В соглашения по трансграничным водам рекомендуется включать специальные положения относительно пространственного и временного распределения водных ресурсов.

Обязательства по уведомлению и консультированию для случаев снижения обеспеченности водой должны включаться в соглашение, как требуется в соответствии с Конвенцией по трансграничным водам.

Совместные органы, обладающие широкими полномочиями, компетенцией и юрисдикцией, играют весьма важную роль в придании трансграничным соглашениям характера «климатоустойчивости». Эти совместные органы могут предоставить средства для решения возможных конфликтов по вопросам водных ресурсов и для переговоров по распределению воды в свете изменяющихся климатических условий, устраняя, таким образом, потребность полностью полагаться на негибкие правила по распределению ресурсов.

Механизмами разрешения конфликтов между соответствующими сторонами могут служить такие процедуры, как обязательное установление фактов, примирение, переговоры, обследование или арбитражное разбирательство.

В некоторых случаях, расширение сферы сотрудничества с выходом за пределы водохозяйственной деятельности дает право на уступки с каждой стороны в одних вопросах в обмен на преимущества в других, которые, по их мнению, являются столь же важными. Например, параллельное обсуждение взаимосвязанных вопросов, таких как обмен водными и энергетическими ресурсами или продовольственными товарами, может допускать достижение решений по принципу «сделки». Однако, такие «сделки» должны полностью соответствовать международному праву.

воздействий климатических изменений. Системы раннего предупреждения (ст. 14) существенны для подготовки к чрезвычайным погодным явлениям и должны разрабатываться на трансграничном уровне, чтобы сделать возможным эффективный обмен информацией. Прибрежные страны должны работать над совместными сценариями и моделями, чтобы выработать совместное понимание возможного воздействия.

На трансграничном уровне следует определять общие целевые показатели и задачи и обсуждать основные планируемые мероприятия. *Совместные органы* представляют собой подходящую площадку для разработки стратегий адаптации – от согласования целевых показателей до оценки мероприятий для всего бассейна. В связи с этим Конвенция по трансграничным водам требует от Сторон заключать двусторонние или многосторонние соглашения и создавать институты для сотрудничества и управления трансграничными водами, такие как совместные органы (ст. 9), которые обеспечивают необходимый форум для трансграничной адаптации. Внедрение согласованных мероприятий обычно лежит на участвующих странах. Обеспечение «климатоустойчивости» двусторонних или многосторонних соглашений является важной задачей для прибрежных стран и совместных органов (см. вставку 5).

Несколько совместных органов уже начали работу над адаптацией к изменению климата (например, в бассейнах рек Дунай, Мьёз/Маас, Сава и Рейн). К примеру, прибрежные страны Рейна сформировали экспертную группу по климатическим

изменениям и приняли совместную, основанную на нескольких моделях методологию для всей территории водосборного бассейна Рейна с целью оценки будущего воздействия изменения климата. В Центральной Азии, в бассейнах рек Чу и Талас, Чу-Таласская водохозяйственная комиссия создала Рабочую группу по ежегодному распределению водных ресурсов, которая оказывает экспертную поддержку в разработке процедур координации режимов водохранилищ и пересматривает эти режимы и лимиты в зависимости от текущего уровня воды и потребностей водопользователей.⁵⁴

УСИЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА В ТРАНСГРАНИЧНЫХ БАССЕЙНАХ

Тем не менее различные барьеры осложняют эффективную адаптацию к изменению климата. Например, адекватные финансовые возможности для внедрения мер по адаптации являются важным предварительным условием для достижения успеха; однако, в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии обычно имеется весьма *ограниченное финансирование* для этих целей. К тому же, ощущается *дефицит потенциала (включая человеческие ресурсы)* для целей адаптации, а лица, которые разрабатывают политические решения, все еще не всегда понимают, что делать с неопределенностью и рисками при принятии решений, связанных с управлением водными ресурсами, водоснабжением и са-

⁵⁴ См. <http://www.chutalascommission.org/>.

нитарией в условиях изменения климата. В таких ситуациях, характеризующихся высокой степенью неопределенности, приоритетом должны пользоваться *взаимовыгодные, мало-проигрышные и беспроигрышные меры*.

Необходим обмен знаниями и опытом для усиления потенциала стран в адаптации. Чтобы поддержать страны в их усилиях по разработке стратегий и мер адаптации в трансграничных бассейнах, в рамках Конвенции по трансграничным водам была начата *программа пилотных проектов* по адаптации к изменению климата в трансграничных бассейнах.⁵⁵ Целью программы также является создание положительных примеров, демонстрирующих преимущества и возможные механизмы для трансграничного сотрудничества по планированию и внедрению адаптации. Один из пилотных проектов проводится в бассейнах рек Чу и Талас (Казахстан и Кыргызстан) при поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций, ЕЭК ООН и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Целью проекта является увеличение потенциала адаптации обеих стран бассейна, а также Чу-Таласской водохозяйственной комиссии, в решении вопросов, связанных с текущими и будущими воздействиями изменения климата, для того чтобы обеспечить координацию мероприятий по адаптации в бассейнах рек Чу и Талас и поддержку в предотвращении возможных негативных последствий для безопасности региона. Другие пилотные проекты реализуются в бассейнах рек Днестр, Неман, Сава, Дунай, Рейн, Мьёз/Маас и в Даурском биосферном заповеднике. Для обмена опытом между пилотными проектами действует *платформа связи*, которая предоставляет возможности для регулярных встреч, а также для обмена информацией с использованием сети Интернет.

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА И ЗДОРОВЬЕ ЧЕЛОВЕКА

Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по трансграничным водам также является инструментом эффективной адаптации к изменению климата, в частности, для снижения связанного с водой воздействия климатических изменений на здоровье человека. От Сторон Протокола требуется устанавливать национальные и/или местные целевые

показатели в определенных сферах, учитывая взаимосвязи между водными ресурсами и здоровьем человека (ст. 6). Воздействие изменения климата должно приниматься во внимание при установлении целевых показателей. В то же время, процесс установления целевых показателей сам по себе является полезным инструментом для планирования адаптации к изменению климата, поскольку он требует создания межсекторального координационного механизма, широкого участия и анализа пробелов, а также разработки сценариев и определения очередности приоритетов для различных мероприятий с учетом выбранного пути развития.

Многие другие положения Протокола также весьма актуальны для адаптации к изменению климата. Например, согласно Протоколу, требуется международное сотрудничество для создания совместных или согласованных систем надзора за связанными с водой заболеваниями, систем раннего предупреждения, планов действий в чрезвычайных ситуациях и возможностей по реагированию, а также для оказания 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 (ст. ст. 8, 11, 12).

Чрезвычайные погодные явления влияют на потенциал и функционирование существующей инфраструктуры по снабжению водой и предоставлению услуг санитарии и, таким образом, представляют угрозу для защитных функций, которые эти услуги обеспечивают для здоровья человека и для окружающей среды. Водоснабжение и санитария являются критически важными факторами для здравоохранения, особенно во время чрезвычайных ситуаций: однако в результате аварий или нарушений услуги по снабжению водой и санитарией могут сами представлять угрозу, иногда – как необратимый источник загрязнения, воздействие которого распространяется за пределы населенных пунктов и государственных границ. Таким образом, вода и санитария – ключевые компоненты любой адаптационной стратегии, целью которой является сохранение здоровья человека.

Стороны Протокола по проблемам воды и здоровья признают необходимость обеспечить готовность сектора водоснабже-

Вставка 6. Практическое применение Руководства по вопросам водоснабжения и санитарно-профилактических мероприятий при чрезвычайных погодных явлениях

Представленные в Руководстве рекомендации были приняты во внимание министром окружающей среды и министром здравоохранения Республики Молдова при подготовке совместного Приказа «Об утверждении списка целевых показателей для реализации Протокола по проблемам воды и здоровья» (No. 91/704 от 20 октября 2010 г.).

Для гидрологических и метеорологических чрезвычайных ситуаций этот Приказ устанавливает целевой показатель, согласно которому к 2015 г. в двух, а к 2020 г. еще в трех крупных населенных пунктах операторы коллективных систем водоснабжения и канализации должны быть способны противостоять чрезвычайным погодным явлениям и широкомасштабным аварийным ситуациям. Мероприятия по реализации Приказа предусматривают, что операторы коллективных систем водоснабжения и канализации в городах Кишинев, Бельцы, Кагул, Унгены и Оргеев должны быть обеспечены современным оборудованием и материалами, позволяющими немедленно реагировать и снижать последствия воздействий чрезвычайных погодных явлений и других чрезвычайных ситуаций. В качестве одной из мер предусмотрена также разработка Стратегии по управлению водными ресурсами в чрезвычайных ситуациях.

⁵⁵ См. http://live.unecce.org/env/water/water_climate_activ.html.

ния и санитарии к ожидаемым последствиям наводнений и засух, а также к другим воздействиям изменения климата. На второй сессии Совещания Сторон (2010 г.) было принято *Руководство по вопросам водоснабжения и санитарно-профилактических мероприятий при чрезвычайных погодных явлениях*.

Руководство представляет собой обзор, почему и каким образом политика в области адаптации должна учитывать уязвимость и новые элементы риска для здоровья человека и окружающей среды, возникающие в процессе управления водными ресурсами в случае негативных погодных явлений (см. вставку 6 о практическом применении Руководства). Оно напоминает о базовых научных исследованиях, дает рекомендации по вопросам информирования, обращается к уязвимости прибрежных зон и вод, используемых для купания. В нем также обсуждается воздействие на здоровье человека, равно как и место чрезвычайных погодных явлений в планах по обеспечению безопасности воды. В Руководстве сформулированы рекомендации по мерам адаптации для услуг водоснабжения и санитарии во время чрезвычайных погодных явлений.

С точки зрения трансграничного водного сотрудничества и работы совместных органов, важно понимать, что рекомендации Руководства в сфере информирования во время чрезвычайных погодных явлений могут также относиться и к трансграничному контексту. Например, стратегия информирования, основанная на междисциплинарном подходе, должна стать частью планов по управлению риском стихийных бедствий и планов адаптации при чрезвычайных погодных явлениях во всем (трансграничном) речном бассейне. Более того, рекомендации по мерам адаптации для водной инфраструктуры в чрезвычайных ситуациях и мерам адаптации для систем дренажа, канализации и водоочистки также предусматривают меры для трансграничных речных бассейнов и работы совместных органов.

Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспо также обращает особое внимание на рассмотрение вопросов здравоохранения. Протокол требует оценки и учета влияния на здоровье планов и программ, а также обеспечивает возможность для органов здравоохранения высказывать свою точку зрения при подготовке планов развития.

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА

Основные выводы

- ◆ Трансграничное сотрудничество необходимо и полезно при адаптации к изменению климата. В трансграничных бассейнах риски и проблемы являются общими и поэтому решения для них требуют координации. Конвенция ЕЭК ООН по трансграничным водам предлагает основу для сотрудничества по адаптации к изменению климата в трансграничных бассейнах.
- ◆ При планировании адаптационной деятельности в трансграничном контексте прибрежные страны должны сконцентрировать свое внимание на предотвращении трансграничных последствий, справедливом и разумном распределении выгод и рисков, а также на вопросах осуществления сотрудничества на основе принципов равенства и взаимности. Другие требования Конвенции по трансграничным водам – относительно проведения консультаций, совместных исследований и разработок, а также совместного мониторинга и оценки – помогают в достижении этой цели.
- ◆ Адаптация к изменению климата в трансграничных бассейнах является одним из ключевых направлений работы в рамках Конвенции по трансграничным водам. Стороны Конвенции приняли подробное *Руководство по водным ресурсам и адаптации к изменению климата*, чтобы наметить этапы для эффективных стратегий адаптации в трансграничных бассейнах. Также была инициирована программа пилотных проектов по адаптации к изменению климата, чтобы способствовать обмену опытом между трансграничными бассейнами.
- ◆ Соглашения по трансграничным водам должны принимать во внимание влияние изменения климата. Совместные органы трансграничного водного сотрудничества, обладающие широкими полномочиями, компетенцией и юрисдикцией, являются важными инструментами в придании трансграничному управлению водными ресурсами характера «климатоустойчивости».
- ◆ Протокол по проблемам воды и здоровья является инструментом для эффективной адаптации к изменению климата, в частности, для снижения связанного с водой воздействия климатических изменений на здоровье человека. Это обусловлено положениями Протокола, которые касаются установления целевых показателей, создания совместных или согласованных систем надзора за заболеваниями, передающимися с водой, разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях, а также оказания взаимной помощи для своевременного реагирования на вспышки или случаи возникновения заболеваний, связанных с водой. Сторонами Протокола было разработано *Руководство по вопросам водоснабжения и санитарно-профилактических мероприятий при чрезвычайных погодных явлениях*.
- ◆ Конвенция Эспо и ее Протокол по стратегической экологической оценке представляют собой важные инструменты для обеспечения того, чтобы воздействие изменения климата учитывалось на ранних стадиях процесса принятия решений. Стратегическая экологическая оценка может быть эффективным инструментом для адаптации к изменению климата и сокращения негативного воздействия благодаря учету аспектов изменения климата при планировании развития.



3.4 Наводнения

Наводнения – это естественное явление, необходимое для существования и жизнеспособности экосистем. Поймы рек всегда были исторически привлекательными для социально-экономического развития. В них и по сей день сохраняется высокая плотность населения. Это особенно важно там, где земельные ресурсы для развития и жизнедеятельности человека ограничены. Именно в пустынных и полупустынных зонах паводковые воды являются жизненно важным водным ресурсом. Однако наводнения могут также приводить и к широкомасштабным разрушениям, проблемам со здоровьем и потере человеческих жизней. Это особенно характерно там, где деятельность по развитию в речном русле и прилегающей пойме осуществлялась без учета соответствующих рисков.⁵⁶ С начала нашего века, более трех миллионов людей в регионе ЕЭК ООН пострадали от наводнений, из них почти два миллиона – только в Восточной Европе. При этом здоровье людей подвергалось различным угрозам, и наводнения сопровождались потерей человеческих жизней, перемещением людей и значительными экономическими потерями.

Стоимость ущерба от наводнений быстро растет. Это объясняется, в основном, социально-экономическими факторами, такими как рост населения и урбанизация в пойменных зонах, а также неблагоприятными изменениями в землепользовании, такими как вырубка лесов и утрата водно-болотных угодий. С другой стороны, наводнения – это естественное явление, которое может также приносить пользу: сезонное затопление поймы особенно важно для обеспечения жизнедеятельности рек, залежей ила и плодородного органического материала, а также поддержания водно-болотных угодий.

Центрально-Азиатский субрегион также имеет высокий риск стихийных бедствий. Стихийные бедствия, связанные с водой, включая наводнения, грязевые потоки и разрушение «искусственных» озер, сформировавшихся в результате геологических процессов, уже вызывают серьезное воздействие; вероятно, эта тенденция сохранится и в дальнейшем. В Кыргызстане, например, 95 процентов населенных пунктов размещены вдоль рек, которые подвержены серьезным наводнениям или грязевым потокам. Более 330 так называемых «высокогорных» озер, имеющих серьезный риск разрушения, находятся большей частью в верховьях этих рек. Около 70 катастрофических разрушений таких озер произошло с 1952 г., что привело к затоплению территорий ниже по течению, потере человеческих жизней и разрушению собственности, а также ущерб для окружающей среды. В августе 2010 г., например, проливной дождь привел к небывалому повышению уровня воды, переполнению и, в конце концов, разрушению высокогорных озер в бассейне реки Уюк, расположенном в Нарынской области, что стало причиной ущерба населенным пунктам, сельскохозяйственным угодьям, производственному оборудованию и плотинам.⁵⁷ Частота подобных явлений высока также в преимущественно горном Таджикистане.

В других центральноазиатских странах существуют аналогичные риски наводнений, и затопление территорий ниже по течению может происходить после сильных ливней и таяния снегов. К примеру, именно это произошло в Алматинской области Казахстана в середине марта 2010 г., когда разрушение плотины Кызыл-Агашского водохранилища унесло человеческие жизни в населенных пунктах ниже по течению и привело к материальным потерям. Выработка гидроэлектростанции и неадекватное управление водохранилищами также могут стать причинами значительного воздействия на гидрологический режим и могут вести к так называемым «рукотворным» наводнениям из-за сбросов воды в чрезвычайных ситуациях или в процессе эксплуатации водохранилищ с целью производства электроэнергии в зимнее время.

Устойчивое управление наводнениями является одним из основных вопросов совместной работы в рамках **Конвенции по трансграничным водам**, в тексте которой это явление упоминается в ряде положений. Одно из ключевых обязательств в рамках Конвенции – принимать «...все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия» (ст. 2, п. 1). К тому же, Конвенция требует «... разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях» (ст. 3, п. 1 (j)) и устанавливает, что «...прибрежные Стороны разрабатывают и осуществляют совместные программы мониторинга состояния трансграничных вод, включая паводки и ледяные заторы, а также трансграничного воздействия» (ст. 11, п. 1). Более того, Конвенция по трансграничным водам выдвигает требование о том, что «Прибрежные Стороны незамедлительно информируют друг друга о любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия» (ст. 14). Чтобы улучшить прогнозирование

наводнений и других явлений, а также уведомление в критических ситуациях, «[п]рибрежные Стороны создают, при необходимости, и используют скоординированные или совместные системы связи, оповещения и сигнализации с целью получения и передачи информации» (ст. 14).

Управление наводнениями и сокращение их негативного воздействия на здоровье человека и окружающую среду также являются неотъемлемой частью работы в рамках **Протокола по проблемам воды и здоровья** к Конвенции по трансграничным водам, поскольку «заболевания, связанные с водой» в рамках этого Протокола «...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» (ст. 2, п. 1).

⁵⁶ Управление риском трансграничных наводнений: опыт региона ЕЭК ООН (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 09.II.R.15); доступно по адресу: http://live.unecsc.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/low_res_Flood_Management_ru.pdf.

⁵⁷ Презентация Министерства чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики, «Сокращение риска стихийных бедствий в Кыргызстане по селевым и паводковым ситуациям» для Регионального семинара по ИКТ приложениям для снижения риска стихийных бедствий и устойчивому экономическому развитию, проведенного Экономической и социальной комиссией Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (28-30 сентября 2010 г., Астана, Казахстан); текст презентации доступен по адресу: http://www.unescap.org/idd/events/2010_Reg-ICT-DRR/Kyrgyz-rus.pdf.

Более того, определяя сферу своего применения, **Конвенция о промышленных авариях** косвенно обращается к наводнениям – как к естественному явлению – отмечая, что «настоящая Конвенция применяется в отношении предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации последствий аварий, которые могут привести к трансграничному воздействию, включая воздействие аварий, вызванных стихийными бедствиями ...» (ст. 2, п. 1). В отношении управления наводнениями также существует необходимость учитывать принципы **Конвенции Эспо и ее Протокола по стратегической экологической оценке**. Протокол требует от Сторон осуществления СЭО для того, чтобы лучше интегрировать рассмотрение вопросов, связанных с окружающей средой и здоровьем, в готовящиеся планы и программы действий при наводнениях. Конвенция Эспо предусматривает обязательство по уведомлению и вовлечению в процедуру ОВОС любой Стороны, которая может быть затронута потенциальным значительным трансграничным воздействием на окружающую среду в связи с планируемым сооружением крупных плотин и водохранилищ (Добавление I в сочетании со статьей 3). Это также применимо к любым существенным изменениям в существующих видах деятельности (ст. 1, п. 1 (v)). Такое требование может, к примеру, применяться при значительном изменении речного режима в связи с деятельностью, направленной на предотвращение наводнений.

В 2000 г. Стороны Конвенции по трансграничным водам, осознавая необходимость разработки дальнейшего руководства по наводнениям, приняли *Руководящие принципы устойчивого предупреждения наводнений*.⁵⁸ Эти Руководящие принципы рекомендуют меры и наилучшую практику для предотвращения, контроля и сокращения негативного воздействия наводнений на здоровье человека и безопасность, материальные ценности и собственность, а также водную и наземную среду. Впервые согласованный на международном уровне инструмент

«мягкого права» выступил за смену парадигмы, утверждая, что «... От простой защиты от опасностей следует перейти к регулированию степени риска» (п. 6). В документе отмечается, что «...обеспечить абсолютную защиту от наводнений невозможно; можно только гарантировать определенный ее уровень. Поэтому населению должна быть разъяснена концепция остаточного риска» (п. 18).

Среди основных моментов, лежащих в основе Руководящих принципов, присутствует принцип, согласно которому «[п]редупреждение наводнений должно охватывать весь водосборный район водотоков; это также применяется к трансграничным водам и их водосборным районам. Предупреждение наводнений также должно быть основано на принципе принятия мер предосторожности» (п. 13 (с)). В Руководящих принципах также отмечается, что «[с]труктурные меры будут оставаться важным элементом предупреждения наводнений и защиты от них. Однако эти меры следует в первую очередь сосредоточивать на охране здоровья и безопасности людей, материальных ценностей и имущества. Следует учитывать требования сохранения природы и организации ландшафтов» (п. 13 (d)).

Наилучшая практика по предотвращению и защите от наводнений включает удержание вод в почве, которое должно иметь приоритет перед быстрым стоком. К ней также относится землепользование, зонирование и оценка риска; структурные меры; системы раннего предупреждения и прогноза; повышение осведомленности, образование и подготовка. В отношении последних Руководящие принципы, в частности, дают отдельные рекомендации органам, вырабатывающим политику, и иным государственным органам, муниципальным и местным органам власти и СМИ (которые должны помочь представить информацию о наводнениях, избегая сенсационных заявлений), а также гражданам и широкой общественности.



⁵⁸ Руководящие принципы устойчивого предупреждения наводнений (MP/WAT/2000/7, приложение), доступны по адресу: <http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/guidelinesfloodr.pdf>.

На сегодняшний день интегрированный подход к управлению наводнениями, признающий возможности для социально-экономической деятельности в поймах и необходимость управления связанными с этим рисками, внедряется во многих странах ЕЭК ООН. Опыт и знания, полученные в результате наводнений последних лет, в частности, на трансграничных водах, был обобщен ЕЭК ООН и Всемирной метеорологической организацией в исследовании *Управление риском трансграничных наводнений: опыт региона ЕЭК ООН (2009 г.)*.⁵⁹ Это исследование демонстрирует, что сотрудничество по управлению рисками трансграничных наводнений способствует совместному распределению рисков и ресурсов. В некоторых случаях, меры могут быть эффективно предприняты в странах, расположенных выше или ниже по течению. Существующие совместные органы и трансграничные соглашения предоставляют хорошую основу для подготовки и согласования совместных планов по управлению наводнениями. Однако, наряду с формальным организационным и политическим, важное значение имеют также техническое сотрудничество и потенциал. Помимо этого, существенную роль играют хорошее трансграничное информирование и обмен гидрометеорологическими данными.

Для оказания содействия прибрежным странам в *подготовке двусторонних или многосторонних нормативных инструментов общего характера, касающихся трансграничных вод, либо инструментов, касающихся только наводнений*, Стороны Кон-

венции по трансграничным водам приняли *Типовые положения об управлении трансграничной деятельностью в случае наводнений*,⁶⁰ направленные на трансграничное предотвращение, защиту и уменьшение негативных последствий в результате наводнений и, следовательно, повышение готовности к ним. Типовые положения (см. вставку 7) могут нуждаться в адаптации прибрежными странами в соответствии с их конкретными потребностями. С другой стороны, государства могут далее разрабатывать указанные положения, работая с данной проблематикой более детально, или предпочесть более строгие меры.

Типовые положения сопровождаются обширными комментариями для объяснения сути каждого из них. В них приводятся примеры и указаны источники для получения более подробной информации. Положение 1 является декларативным принципом, относящимся ко всем Типовым положениям, отражающим фундаментальный принцип – принимать «все соответствующие меры» по предотвращению, сокращению риска и защите от рисков наводнений в трансграничных бассейнах. В нем также содержится определение термина «риски наводнений». Как подчеркивается в Положении 1, пункте 2, меры по защите от наводнений на национальном уровне всегда должны учитывать их возможное воздействие на другие прибрежные страны. Выражение «создавать риски наводнений» подразумевает, в том числе, наводнения, возникающие в результате деятельности человека.

Вставка 7. Типовые положения об управлении трансграничной деятельностью в случае наводнений

(воспроизведены без комментариев)

ПОЛОЖЕНИЕ 1

1. Прибрежные Стороны принимают все соответствующие меры для предотвращения и уменьшения рисков наводнений и защиты от них в трансграничных речных бассейнах. Под рисками наводнений понимается вероятность возникновения наводнений в сочетании с их возможным негативным воздействием.
2. Каждая Сторона воздерживается от осуществления действий или принятия мер, которые непосредственно или косвенно могут привести к переносу рисков наводнений в другие прибрежные государства или создавать риски наводнений в таких других прибрежных государствах.

ПОЛОЖЕНИЕ 2

Стороны совместно разрабатывают долгосрочную стратегию борьбы с наводнениями и меры, охватывающие весь трансграничный речной бассейн. Их сотрудничество включает в себя:

- (a) мониторинг/сбор данных, обмен гидрологическими и метеорологическими данными и разработку модели прогнозирования, охватывающей весь речной бассейн или увязку соответствующих моделей прогнозирования Сторон;
- (b) подготовку обзоров, исследований (в том числе анализ «затраты-выгоды» или анализ затратоэффективности), карт пойменных площадей, оценок рисков наводнений и карт рисков наводнений с должным учетом местных знаний и обмен соответствующими национальными данными и документацией;
- (c) разработку всеобъемлющего плана действий или набора скоординированных планов действий в случае наводнений, в котором рассматриваются вопросы предотвращения, защиты, обеспечения готовности и реагирования и содержится описание общих целей, совместных действий, планов действий в чрезвычайной ситуации, информационной политики, деятельности по управлению пойменными площадями и, в надлежащих случаях, работ по ограничению наводнений и финансовых механизмов;
- (d) мероприятия по повышению уровня информированности и обеспечению доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию.

– продолжение на стр. 52 –

⁵⁹ См. ссылку 56 выше.

⁶⁰ Полный текст Типовых положений доступен в приложении к публикации *Управление риском трансграничных наводнений: опыт региона ЕЭК ООН*, см. ссылку 56 выше.

ПОЛОЖЕНИЕ 3

1. Стороны незамедлительно информируют друг друга о любой критической ситуации, способной вызывать наводнение на территории других Сторон. Прибрежные Стороны создают и эксплуатируют скоординированные или совместные системы связи, предупреждения и оповещения с целью получения и передачи информации или вносят коррективы в существующие системы. Эти системы действуют на основе совместимых процедур и технических средств передачи и обработки данных, подлежащих согласованию между прибрежными Сторонами. Прибрежные Стороны назначают компетентные органы и пункты связи на всех соответствующих уровнях и информируют друг друга о них.
2. Всякий раз, когда какой-либо одной Стороне становится достоверно известно о ситуации, вызывающей или способной вызвать наводнение на территории других Сторон или уже приведшей к затоплению территории других Сторон, она:
 - (а) незамедлительно препровождает эту информацию компетентным органам и пунктам связи других Сторон в соответствии с согласованной процедурой. Такая информация содержит, в частности, имеющиеся данные об осадках, поверхностных стоках и уровнях воды;
 - (b) в максимально возможной степени принимает все соответствующие экстренные меры для предотвращения или смягчения негативного воздействия наводнения на территории других Сторон;
 - (с) незамедлительно проводит консультации с другими Сторонами с целью принятия совместных мер по исправлению положения.

ПОЛОЖЕНИЕ 4

1. Стороны стремятся включать экологические требования в свою стратегию борьбы с наводнениями. В частности, они принимают по мере возможности все соответствующие меры для поддержания, совершенствования и/или восстановления естественной функции водотока и природного потенциала водных ресурсов; охраны и восстановления связанных с водой экосистем; обеспечения того, чтобы управление стоком учитывало естественный сток твердых веществ; усиления взаимодействия между рекой, подземными водами и аллювиальными площадями; и сохранения, защиты и реактивации аллювиальных площадей в качестве естественных пойменных площадей.
2. Стороны также содействуют по мере возможности осуществлению мер по сохранению, укреплению и восстановлению водоудерживающего потенциала малых водотоков, сильно увлажненных земель, лесов, почв и лугопастбищных угодий на всей территории речного бассейна. С этой целью они осуществляют активную политику борьбы с обезлесением; оказывают поддержку надлежащей сельскохозяйственной практике; и, в надлежащих случаях, поощряют применение схем оплаты экосистемных услуг.

ПОЛОЖЕНИЕ 5

Каждая Сторона проводит консультации с другой Стороной/другими Сторонами в отношении каждого проекта, способного вызвать непосредственно или в сочетании с существующими проектами и деятельностью значительное изменение в режиме стока или гидроморфологических характеристиках водотока или пойменных площадей, способное увеличить риск наводнения.

В полном соответствии с требованиями Конвенции по трансграничным водам, двустороннее Соглашение 2000 г. между Казахстаном и Кыргызстаном по рекам Чу и Талас⁶¹ включает обязательства о том, что «Стороны обязуются осуществлять совместные мероприятия по защите водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования и территорий, находящихся в зоне их влияния, от неблагоприятного воздействия паводков, селей и других природных явлений» (ст. 7) и что «В случае возникновения чрезвычайных ситуаций на водохозяйственных сооружениях межгосударственного пользования, вызванных неожиданными природными явлениями или техническими причинами, Стороны должны без

промедления уведомить друг друга и принять совместные действия по их предотвращению, смягчению и устранению последствий» (ст. 8).

Другим важным источником является работа Комитета по снижению риска стихийных бедствий Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). Этот Комитет, в ответ на стихийные бедствия в Центральной Азии, а также Восточной и Северо-Восточной Азии, работает над усилением регионального сотрудничества по вопросам стихийных бедствий, включая наводнения.⁶²

⁶¹ Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас (2000 г.).

⁶² См. http://www.unescap.org/idd/events/2010_Reg-ICT-DRR/index.asp.

НАВОДНЕНИЯ

Основные выводы

- ♦ Положения природоохранных конвенций ЕЭК ООН – в частности, обязательства по предотвращению и ограничению трансграничного воздействия, обмену информацией, разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях, созданию совместных программ мониторинга, информированию о критических ситуациях и функционированию систем раннего предупреждения и оповещения, уведомлению и консультированию о новых планируемых видах деятельности, которые могут стать результатом значительного трансграничного воздействия, – являются хорошей основой для трансграничного сотрудничества по вопросам наводнений.
- ♦ Принятые в рамках Конвенции по трансграничным водам *Руководящие принципы устойчивого предупреждения наводнений* и *Типовые положения об управлении трансграничной деятельностью в случае наводнений* представляют руководящие указания для поддержки трансграничного сотрудничества в данной сфере.
- ♦ Переход от ограниченной перспективы сегодняшнего дня, заключающейся в простой «защите от наводнений», к комплексному подходу в управлении наводнениями получает все большее признание.
- ♦ Управление риском наводнений должно охватывать всю территорию водосборного бассейна, в том числе в трансграничных бассейнах. Сотрудничество посредством трансграничных соглашений и совместных органов имеет важное значение для этих целей. Различное восприятие проблем прибрежными странами лучше всего преодолевается через информирование, совместный мониторинг и обмен данными.
- ♦ При планировании новых видов деятельности в любом речном бассейне следует принимать во внимание риски наводнений.
- ♦ Повышение осведомленности, информирование общественности и ее участие являются важными аспектами для обеспечения готовности к наводнениям, реагирования и последующего восстановления.



3.5 Трансграничные подземные воды

Под подземными водами обычно понимают все воды, которые находятся ниже поверхности земли в зоне насыщения и в прямом контакте с землей или подпочвой. К подземным водам относятся подземные воды неглубокого (грунтовые воды) и глубокого залегания, как замкнутые, так и незамкнутые.

Во многих странах региона ЕЭК ООН забор подземных вод – как из внутренних, так и из трансграничных водоносных горизонтов – покрывает значительную часть общего количества воды, предоставляемой населению и различным секторам экономики. В некоторых регионах, особенно вблизи населенных пунктов, чрезмерное использование и загрязнение водоносных горизонтов вызывают наибольшее беспокойство.⁶³

В Центральной Азии на сегодня установлено по крайней мере 45 трансграничных водоносных горизонтов,⁶⁴ которые, в основном, используются для питьевого водоснабжения и, в некоторых случаях, для целей орошения, рекреации (водолечебницы) и для нужд промышленности. Вместе с тем, существует большая диспропорция в использовании забираемых подземных вод, содержащихся в трансграничных водоносных горизонтах, для питьевых нужд: от менее чем 25 процентов (например, в Бирата-Ургенском водоносном горизонте, который является совместным для Туркменистана и Узбекистана, а также в Далверзинском водоносном горизонте, являющемся совместным для Узбекистана и Таджикистана) до почти 100 процентов (например, в казахстанской части Зайского водоносного горизонта, являющегося совместным с Китаем).⁶⁵ Трансграничное сотрудничество по подземным водам в регионе развито слабо. Отсутствует обмен данными по трансграничным подземным водам. Кроме того, в некоторых центрально-азиатских странах знания в этой области находятся на сравнительно низком уровне.

Во многих случаях трансграничные водоносные горизонты вносят вклад в базисный сток связанных с ними трансграничных рек. Из-за доминирующей геологии (аллювиальные водоносные горизонты) существует прочная взаимозависимость подземных вод и рек, указывающая на необходимость лучшего понимания взаимодействия и охраны экосистем связанных с ними поверхностных вод; примером здесь могут служить подземные воды в бассейне реки Чу. Деятельность человека в регионе может оказывать воздействие как на количество, так и на качество трансграничных подземных вод. Аллювиальные водоносные горизонты могут оказаться под угрозой загрязнения, вызванного сельскохозяйственной и промышленной деятельностью в бассейнах трансграничных рек Центральной Азии. Кроме того, неэффективность ирригационных систем и нерациональная организация водоотводов для целей орошения привели к повышенным уровням засоления почв и вод, а также общему ухудшению состояния окружающей среды, что может также неблагоприятно затронуть подземные воды. Однако в последнее время было получено крайне незначительное количество данных по результатам мониторинга этих подземных водных объектов, а в некоторых случаях деятельность по мониторингу в настоящее время вообще не проводится.

Низкий уровень внимания к проблеме подземных вод в рамках общего управления водными ресурсами в Центральной Азии отчасти объясняется тем, что ответственность за ресурсы водоносных горизонтов и их определение возлагается на службы геологии и минеральных ресурсов. Он может также отражать низкую осведомленность о роли ресурсов подземных вод, несмотря на то, что подземные воды в некоторых областях на местном уровне очень важны. В качестве позитивного момента можно отметить, что в Казахстане в свое время был проведен комплексный обзор трансграничных водоносных горизонтов.⁶⁶

Конвенция ЕЭК ООН по трансграничным водам применяется к любым подземным водам, «которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены в таких границах» (ст. 1, п. 1). Любые подземные воды, которые пересекаются государственными границами, следует считать трансграничными и, поэтому, находящимися в сфере регулирования положений Конвенции по трансграничным водам, даже в тех случаях, когда зона подпитки этих подземных вод не расположена в бассейнах трансграничных рек. Принимая во внимание комплексный подход, принятый в статье 2, пункте 6, Конвенции, сфера ее применения также охватывает подземные воды, расположенные исключительно в пределах территории одного государства, если эти подземные воды взаимодействуют с трансграничными поверхностными водами (т.е. если зона подпитки водоносного горизон-

та или его частей расположена в бассейне трансграничной реки). И, напротив, комплексный подход подразумевает также, что поверхностные воды, полностью расположенные в пределах территории одного государства, будут относиться к сфере применения Конвенции посредством статьи 2, пункта 6, если они связаны с водоносным горизонтом, который пересекается государственными границами. Конвенция также применяется к трансграничным подземным водам, содержащимся как в замкнутых, так и незамкнутых водоносных горизонтах.⁶⁷

Отличительные свойства подземных вод, в частности, трудность их определения, их уязвимость в случае загрязнения, которое нелегко смягчить или сократить в связи с невозобновляемым или менее возобновляемым их характером по сравнению с поверхностными водами, требуют особого вни-

⁶³ Первая оценка состояния трансграничных рек, озер и подземных вод, ссылка 32 выше.

⁶⁴ Вторая оценка трансграничных рек, озер и подземных вод в регионе ЕЭК ООН (ECE/MP/WAT/33), доступно по адресу: <http://www.unece.org/index.php?id=3026>.

⁶⁵ Первая оценка состояния трансграничных рек, озер и подземных вод, ссылка 32 выше; Вторая оценка трансграничных рек, озер и подземных вод в регионе ЕЭК ООН, ссылка 64 выше.

⁶⁶ Вторая оценка, ссылка 64 выше, глава 5: Центральная Азия.

⁶⁷ «Применение Конвенции ЕЭК ООН по трансграничным водам к подземным водам: пояснение существующих нормативных формулировок ЕЭК ООН» (LB/2011/INF.2), доступно по адресу: http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2011/wat/AC/LB_2011_Inf-2_R.pdf.



мания с точки зрения регулирования в целях обеспечения надлежащего и эффективного применения правового режима Конвенции в этой области. В частности, стандарты обязательства «должной осмотрительности», которое наполняет *обязательство по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия* (ст. 2, п. 1), в отношении подземных вод являются более высокими и специфическими, чем применяемые к поверхностным водам.

Предусмотренный Конвенцией *принцип сотрудничества* тесно связан с *комплексным подходом* к управлению водными ресурсами в соответствии с концепцией водосбора, как отчетливо закреплено в Конвенции (ст. 2, п. 6). В случае взаимосвязанных подземных вод, это требует, чтобы сотрудничество учитывало взаимодействие взаимосвязанных подземных вод с поверхностными водами. Соответственно, прибрежные государства, как только они определили и закрепили взаимосвязанные подземные воды к соответствующему водосбору или водосборам рек, должны рассматривать и управлять поверхностными водами и взаимосвязанными подземными водами комплексно.⁶⁸

Основные обязательства Конвенции по трансграничным водам в отношении институционального сотрудничества прибрежных государств – заключать соглашения или другие договоренности и учреждать совместные органы для трансграничного водного сотрудничества – применяются к *институциональному сотрудничеству по трансграничным подземным водам* в той же мере, что и к сотрудничеству по трансграничным поверхностным водам. Сегодня в регионе ЕЭК ООН действует всего несколько соглашений, посвященных исключительно трансграничным подземным водам, наиболее известным примером среди которых является Конвенция об охране, использовании и подпитке франко-швейцарского Женевского водоносного горизонта⁶⁹ – специальное соглашение по водоносному горизонту. Также всего несколько соглашений, касающихся поверхностных вод (например, Конвенция по защите Рейна, Соглашение о сотрудничестве по защите и устойчивому использованию вод испано-португальских гидрографических бассейнов и Рамочное соглашение по бассейну реки Сава), содержат специальные положения, касающиеся подземных вод. Тем не менее растущее признание важности подземных вод призывает развивать соответствующие правовые и институциональные рамки сотрудничества, и практика в этой области

постоянно совершенствуется. В случае с подземными водами, взаимосвязанными с трансграничными реками и озерами, концепция комплексного управления как поверхностными, так и подземными водами, подразумевает, что вместо заключения отдельных соглашений в отношении подземных вод, двусторонним и многосторонним соглашениям, касающимся поверхностных вод, следовало бы также содержать некоторые положения, распространяющие эффективные полномочия соответствующих совместных органов на сферу подземных вод. Совместные органы могли бы активизировать в таком случае реализацию таких положений либо непосредственно, либо с помощью соответствующих рабочих групп.

Конвенция по трансграничным водам, в частности, в статье 3, содержит ряд *положений, которые применяются к подземным водам*. Среди них следует отметить обязательство по разработке и применению соответствующих мер и наилучшей в экологическом отношении практики для сокращения поступления биогенных и опасных веществ из диффузных источников (ст. 3, п. 1 (g)). Это обязательство не ограничивается сельским хозяйством, что специально подчеркивается в этом пункте. Источниками диффузных поступлений могут также быть лесное хозяйство и городские районы, а также линейные источники, такие как транспортные пути.

Особое внимание следует уделить требованию «осуществления дополнительных конкретных мер по предотвращению загрязнения подземных вод» (ст. 3, п. 1 (k)). Эти *дополнительные меры* следует понимать как меры, которые не охватываются предыдущими подпунктами (такие, например, как выдача разрешений на забор подземных вод и осуществление мониторинга качества и количества выбранной воды (ст. 3, п. 1 (b)), запрещение сбросов сточных вод в водоносные горизонты (ст. 3, п. 1 (c) и 1 (d)), ограничение диффузного загрязнения подземных вод, причиненного сельским хозяйством (ст. 3, п. 1 (g)). Дополнительные конкретные меры обычно включают создание охранных зон вокруг водозаборов или в зоне подпитки в целом с разными уровнями охраны, а также очистку загрязненных частей водоносных горизонтов, используемых в качестве источников питьевой воды. Типичным примером последнего является восстановление водоносного горизонта (или его частей), загрязненного в результате утечек из промышленных установок, таких как нефтехимические и химические предприятия или хвостохранилища.

⁶⁸ «Бассейновым государствам по просьбе любого из них следует учитывать комплексное управление их международными подземными водами, включая взаимосвязанное использование с поверхностными водами», Ассоциация международного права, «Сеульские правила, касающиеся международных подземных вод» (1986 г.), статья 4. См. также статью 11 Рамочного соглашения по бассейну реки Сава: «Стороны выражают согласие осуществлять сотрудничество по устойчивому управлению водами бассейна реки Сава, которое включает комплексное управление ресурсами поверхностных и подземных вод...».

⁶⁹ Доступно по адресу: http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/legal_board/2010/annexes_groundwater_paper/2008Franko-Swiss-Aquifer-English.pdf.

Дополнительные конкретные меры также могут быть связаны с вопросами количества воды, будучи направлены на предотвращение или противодействие (например, путем искусственной подпитки) чрезмерному использованию ресурсов подземных вод, которое оказывает или может оказать трансграничное воздействие. Это относится как к существующим заборам подземных вод и схемам подпитки, так и к планируемым проектам. В последнем случае важно обратиться к **Конвенции Эспо**, поскольку «Деятельность по забору подземных вод или схемы искусственной подпитки подземных вод, если годовой объем забираемой или пополняемой воды достигает 10 миллионов кубических метров или более» требует применения процедуры ОВОС и других процедур, предусмотренных этой Конвенцией, в частности, в отношении уведомления и проведения консультаций в случае, если планируемый вид деятельности может оказать значительное вредное трансграничное воздействие (добавление I к Конвенции Эспо, п. 12). В дополнение к этому **Протокол по стратегической экологической оценке** к Конвенции Эспо в своем приложении I предусматривает «деятельность по забору подземных вод в случае, если годовой объем забираемой воды достигает 10 миллионов кубических метров или более», что означает обязательность проведения СЭО для планов и программ, которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, предусматривающих такие виды деятельности. «Забор подземных вод или системы искусственного пополнения подземных вод, не включенные в приложение I» содержатся в приложении II к Протоколу, что означает обязательность проведения СЭО для планов и программ, которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, вовлекающих такие виды деятельности, в случае, когда такие виды деятельности требуют ОВОС в соответствии с национальным законодательством. Это положение позволяет учитывать, что приемлемые объемы забора в высшей степени зависят от гидрогеологических условий и, таким образом, являются индивидуальными для каждого водоносного горизонта.

Вопросы управления подземными водами также затрагиваются в **Протоколе по проблемам воды и здоровья** к Конвен-

ции по трансграничным водам. Протокол еще раз подтверждает принцип, согласно которому:

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 (ст. 5, п. (j)).

Протокол закрепляет обязательства Сторон в сфере водоснабжения и проведения санитарно-профилактических мероприятий, которые требуют соответствующих действий по управлению и охране подземных вод. В частности, «...Стороны добиваются ... доступа к питьевой воде для всех ...» и устанавливают целевые показатели и контрольные сроки в отношении «...применения признанной надлежащей практики в области управления водоснабжением и системной санитарно-профилактических мероприятий, включая охрану вод, используемых в качестве источников питьевой воды», а также в отношении «... качества вод, которые используются как источники питьевой воды ...» (ст. 6, п. 1 (a), 2 (f) и 2 (j)). Это весьма актуально в отношении подземных вод, как для внутренних, так и для трансграничных водоносных горизонтов, поскольку они являются важными источниками питьевого водоснабжения. Более того, Протокол содержит обязательство «разрабатывать на трансграничном, национальном и/или местном уровне, предпочтительно ориентируясь на водосборные площади и зоны подпитывания подземных вод, планы управления водохозяйственной деятельностью ...» (ст. 6, п. 5 (b)).

ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ПОДЗЕМНЫЕ ВОДЫ

Основные выводы

- ♦ Конвенция ЕЭК ООН по трансграничным водам и ее обязательства в полной мере применяются к трансграничным подземным водам. Конвенция по трансграничным водам поддерживает комплексный подход в управлении поверхностными и подземными водами. Более того, специфику и особую уязвимость подземных вод следует учитывать при разработке мер по управлению и охране.
- ♦ Обязательства, предусмотренные Протоколом по проблемам воды и здоровья, имеют особое значение для управления подземными водами, которые служат источником питьевого водоснабжения, и для их охраны.
- ♦ Конвенция по трансграничным водам обязывает прибрежные Стороны осуществлять сотрудничество в области управления трансграничными подземными водами на основе соглашений и при помощи совместных органов. Конвенция позволяет заключать как специальные соглашения по подземным водам, включая специальные соглашения по отдельным водоносным горизонтам, так и соглашения, охватывающие все трансграничные воды и включающие специальные положения по подземным водам. В любом случае управление подземными водами и поверхностными водами должно быть комплексным.
- ♦ Деятельность по забору подземных вод и схемы искусственной подпитки подземных вод определенного достаточно большого объема включены в Конвенцию Эспо. Такие планируемые виды деятельности, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, требуют уведомления государством происхождения и проведения консультаций, предусмотренных процедурами Конвенции Эспо.



3.6 Сохранение и восстановление экосистем

Центральная Азия формирует исключительное с точки зрения окружающей среды пространство, включающее закрытые бессточные системы бассейнов Каспийского и Аральского морей, а также бассейны других бессточных озер, таких, как озеро Балхаш в Казахстане, в основном, подпитываемое трансграничной рекой Или, исток которой находится в Китае, а также озера Иссык-Куль, Сон-Куль и Чатыр-Куль в Кыргызстане.

Одной из особенностей региона Центральной Азии является уязвимость его экосистем. Развитие ирригации в сельском хозяйстве в бассейне Аральского моря, с беспрецедентным для современной истории размахом, привело к чрезмерной нагрузке на экосистему и к ее серьезному истощению в отдельных частях бассейна.

Ресурсозатратный подход, развитый в прошлом веке, все еще в огромной степени доминирует в водном секторе стран Центральной Азии, а недостаточный учет ценности экосистем привел к разрушению их регулирующих, питающих и поддерживающих функций. Сокращение биологического разнообразия и биоресурсов в регионе Аральского моря и в отдельных районах Каспийского моря и озера Балхаш продолжается.

Прямая потеря биоразнообразия в регионе Аральского моря является опустошающей как в контексте видов (включая эндемические), так и в отношении связанных с водой экосистем. Ухудшение обстановки также влечет серьезные последствия для населения региона, где такой важный сектор, как рыболовство, уже утрачен, а уникальные тугайные леса исчезли. Ситуация требует принятия срочных мер по сохранению и восстановлению экосистем.^{70,71,72} Благодаря перераспределению водных ресурсов и отводу воды из ирригационных систем, были созданы новые связанные с водой экосистемы. Одним из примеров таких экосистем является Айдар-Арнасайская система озер в Казахстане и Узбекистане, которая играет важную роль для миграции птиц.

Сохранение и, где это возможно, восстановление экосистем – это отдельное обязательство в рамках **Конвенции по трансграничным водам**, для выполнения которого Стороны должны предпринимать «все соответствующие меры» (ст. 2, п. 2 (d)). Хотя Конвенция относится к трансграничным водам, термин «экосистемы» в ее положениях не ограничивается только трансграничными экосистемами. Он также не исключает и иные экосистемы, не являющиеся водными или связанными с водой, такие как леса, водно-болотные угодья, лугопастбищные угодья и земли сельскохозяйственного назначения. Это следует, в числе прочего, из *интегрированного подхода*, принятого Конвенцией (ст. 2, п. 6). Однако существующая практика применения этого положения предлагает выбирать в качестве приоритетных те меры, которые могут способствовать поддержанию и/или улучшению состояния водных и связанных с водой экосистем.

Примером мер, нацеленных, в частности, на сохранение и восстановление экосистем, является установление критериев и целевых показателей качества воды в соответствии со статьей 3, пунктом 3, а также приложением III, подпунктами (a) и (d) Конвенции (см. также главу 3.1). Другой мерой является разработка программы согласованных действий по снижению нагрузки загрязнения как из точечных (например, коммунально-бытовых и промышленных), так и из диффузных источников (ст. 9, п. 2 (f)), что оказывает положительный эффект на экосистемы трансграничных бассейнов и морскую среду.

«Ренатурализация» водотоков является еще одной мерой, направленной на восстановление экосистем, пострадавших в

результате структурных мероприятий (например, строительства плотин и водохранилищ, предназначенных для выработки электроэнергии и обеспечения ирригации, возведения защитных плотин, выравнивания водных путей или укрепления речных берегов), которые стали причиной существенных гидроморфологических изменений в речных бассейнах и их экосистемах, таких как разрывы ареалов обитания, отделение рек от прилегающих водно-болотных угодий/пойм, а также изменение процессов эрозии и переноса осадочных отложений.

Что касается *водных экосистем*, *Рекомендации по экосистемному подходу к водохозяйственной деятельности*⁷³ содержат полезные сведения по сохранению и улучшению условий, а также функций водных экосистем.

Важно отметить, что *качество воды* является существенным элементом по обеспечению структуры, функционирования и видового состава водных и связанных с водой экосистем. Таким образом, необходимо также проводить мероприятия по улучшению качества воды. При этом программы мониторинга должны опираться не только на измерение концентраций в воде, но и рассматривать биологический и микробиологический состав водных экосистем, а также качество донных отложений.

В отношении связанных с водой экосистем, таких как леса, водно-болотные угодья, луговые пастбища и земли сельскохозяйственного назначения, *Рекомендации, касающиеся платы за услуги экосистем в контексте комплексного управления во-*

⁷⁰ Глобальное водное партнерство (ГВП) Центральной Азии и Кавказа (2007 г.), «Выполнение Целей развития тысячелетия в Центральной Азии и Южном Кавказе: Цель №7: Экологическая устойчивость и доступ к воде. Проблемы сохранения экосистем внутренних вод Центральной Азии и Южного Кавказа».

⁷¹ Приглашение к партнерству по реализации Центрально-Азиатской инициативы по устойчивому развитию (ECE/CEP/106/Rev.1), доступно по адресу: <http://www.uncece.org/env/efe/Kiev/proceedings/files.pdf?Item%207/7b/7bDocuments/ece.cep.106.rev.1.r.pdf>.

⁷² Вторая оценка трансграничных рек, озер и подземных вод в регионе ЕЭК ООН, ссылка 64 выше.

⁷³ ЕЭК ООН (1992 г.) *Рекомендации по экосистемному подходу к водохозяйственной деятельности*, Водная серия No.1 (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.II.E.23); доступны по адресу: http://live.uncece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/Reco_r/Reco_Ecosystems-Based%20Water%20Mngmt_r.pdf.

дными ресурсами (2007)⁷⁴ содержат комплекс мер по сохранению и улучшению услуг экосистем. Такие услуги включают экосистемные услуги, связанные с количеством воды, как то защита от наводнений и водорегулирование (стоки, инфильтрация, удержание и накопление), которые осуществляются через лесопосадки, применение сберегающих методов в сельском хозяйстве и восстановление пойменных площадей. К ним также относятся услуги, связанные с качеством воды, такие как ограничение загрязнения водных ресурсов, обеспечиваемое путем лесопосадок, управления и охраны лесных ресурсов, экстенсивного землепользования (в сельскохозяйственных целях), комплексной борьбы с сельскохозяйственными вредителями, введения квот на загрязнение и преобразования или восстановления естественного растительного покрова. Другие услуги, связанные с качеством воды, такие как водоочистка, могут обеспечиваться благодаря восстановлению или созданию водно-болотных угодий.

тывается в процессе принятия решений. При этом решения часто ориентированы скорее на инвестирование в водохозяйственную инфраструктуру (например, возведение плотин для защиты от наводнений или строительство водоочистных сооружений для обеспечения качества питьевой воды), чем на мероприятия по улучшению потенциала связанных с водой экосистем, например, по сокращению наводнений или водоочистке.

Стратегия по нитратам, разработанная в Швейцарии, может быть полезным примером схемы ПЭУ. В целях снижения нитратного загрязнения водоносных горизонтов, здесь была подготовлена схема ПЭУ, направленная на изменение сельскохозяйственной практики управления. Данная схема была принята в дополнение к уже существовавшим требованиям законодательства и рекомендациям по внедрению наилучшей имеющейся практики в сельском хозяйстве. Чтобы



Основной целью Рекомендаций является обеспечить руководство по вопросам введения и использования *плат за экосистемные услуги* (ПЭУ) с целью внедрения интегрированного управления водными ресурсами через продвижение сохранения, восстановления и устойчивого использования связанных с водой экосистем на всех уровнях – от местного до трансграничного.

В то время как спрос на экосистемные услуги постоянно растет во всех частях региона ЕЭК ООН, потенциал экосистем по обеспечению таких услуг сокращается в связи с деградацией экосистем. Такая ситуация связана с целым рядом причин, к которым относятся не только экономический рост и демографические изменения, но и тот факт, что ценность экосистемных услуг часто не осознается и, соответственно, не учи-

достичь более строгих целевых показателей, были предусмотрены выплаты фермерам, которые составили от 130 евро на гектар в год за принятие мер на открытых сельскохозяйственных угодьях до 1250 евро при расширении площади лугов. Финансирование осуществлялось со стороны федерального правительства, швейцарских кантонов и, не в последнюю очередь, поставщиков воды, поскольку все эти стороны получали выгоду от снижения уровня загрязнения подземных вод, являющихся источником питьевой воды. Безусловно, экономический анализ оказался существенным инструментом для принятия решения по созданию этой схемы ПЭУ и позволил в комплексе сравнить все затраты и выгоды в результате изменения связанных с водой экосистемных услуг.

Чтобы продемонстрировать применимость схем ПЭУ в во-

⁷⁴ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.07.II.E.12, доступно по адресу: <http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/ece-mp-wat-22-Rus-final.pdf>.

просах управления водными ресурсами, изучить практический опыт и способствовать продвижению схем ПЭУ, Стороны Конвенции по трансграничным водам инициировали несколько *пилотных проектов*, включая пилотный проект в бассейне реки Чон-Аксуу в Иссык-Кульской области Кыргызстана⁷⁵ и пилотный проект в Армении в верхней части реки Раздан вплоть до населенного пункта Кахси, включая правые притоки Мармарик и Цахкадзор.

При этом разрабатывая и внедряя ПЭУ, необходимо понимать, что такие схемы должны дополнять другие подходы, такие как директивные и структурные меры, а не заменять их.

Применение ОВОС и других методов оценки (Конвенция по трансграничным водам, ст. 3, п. 1(h)) является важным инструментом для сохранения экосистем, где положения Конвенции Эспо и ее Протокола по СЭО дают соответствующие указания. В отношении охраны экосистем от негативного воздействия человеческой деятельности, **Протокол по стратегической экологической оценке** предусматривает, в частности, что:

Стратегическая экологическая оценка проводится в отношении планов и программ, которые разрабатываются для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горную добычу, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекомму-

никаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I... (ст. 4, п. 2)

Как часть процедуры Стороны должны подготовить экологический доклад, в котором описывается текущее состояние окружающей среды, проводится оценка вероятного значительного воздействия на окружающую среду и выявляются необходимые меры по уменьшению вредного воздействия. Описание текущего состояния окружающей среды позволяет провести идентификацию ценных экосистем, которые необходимо должным образом учитывать в процессе планирования.

Статья 4, пункт 2, Протокола также предусматривает проведение СЭО для «... любых других проектов, перечисленных в приложении II, которые требуют оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством». Проекты, указанные в приложении II, включают, в частности, проекты по реструктуризации крупных земельных владений в сельской местности, первоначальное облесение и обезлесение для перехода на другие виды землепользования, а также мероприятия по сбросу паводка. В случае, когда такие проекты требуют ОВОС в рамках национального законодательства, планы и программы, в которых отражены будущие проекты в этих областях, также нуждаются в проведении СЭО.

СОХРАНЕНИЕ И ВОССТАНОВЛЕНИЕ ЭКОСИСТЕМ

Основные выводы

- ◆ Сохранение и восстановление экосистем является отдельным обязательством в рамках Конвенции по трансграничным водам, которая требует от Сторон принятия «всех соответствующих мер» для его выполнения. Положения Конвенции не ограничены только трансграничными экосистемами.
- ◆ Конвенция по трансграничным водам предусматривает широкий спектр мероприятий, направленных, в частности, на сохранение и восстановление экосистем. К ним относятся установление целевых показателей и критериев качества воды, разработка программ согласованных действий по снижению загрязнения и т.д. Как качество, так и количество воды являются существенными элементами в защите и сохранении экосистем.
- ◆ Оплата экосистемных услуг является инновационным инструментом по охране и улучшению услуг, предоставляемых экосистемами.
- ◆ Другие инструменты и меры, такие как ОВОС и СЭО, играют важную роль в сохранении экосистем. Соответствующие положения Конвенции Эспо и ее Протокола по СЭО работают в этих целях.

⁷⁵ См. Региональный экологический центр Центральной Азии (РЭЦ ЦА): Пилотный проект в Центральной Азии по оплате экосистемных услуг http://carec.kz/en/programmes/env_management/847.



3.7 Охрана морской среды

В Центральной Азии Каспийское море является единственным водным объектом, юридически определяемым как «морская среда» в соответствии с Рамочной конвенцией по защите морской среды Каспийского моря 2003 г.⁷⁶ Примерно 130 рек, включая такие крупные трансграничные реки как Волга, Кура, Терек, Урал и Сулак, впадают в Каспийское море. Эти реки формируют важнейшую часть всей Каспийской экосистемы, а широкая речная сеть и экстенсивные водно-болотные угодья являются ареалом обитания различной флоры и фауны. При этом трансграничные воды часто серьезно загрязнены веществами из горных выработок, химической промышленности, сельского хозяйства и канализационных сооружений и, таким образом, способствуют ухудшению ареалов обитания для многих видов и морской среды. Одна только Волга ежегодно приносит в Каспийское море тысячи тонн нефтепродуктов.⁷⁷ Поэтому охрана морской среды путем сокращения загрязнения, поступающего из трансграничных рек, является важной задачей.

Нефтяные залежи самого Каспийского моря и связанные с этим риски серьезного загрязнения в случае аварий представляют собой еще один повод для беспокойства. Учитывая богатое биоразнообразие и уязвимость мелководного северного Каспия, в случае аварии воздействие на окружающую среду нефтяного загрязнения в этом районе может быть гораздо серьезнее, чем в других частях моря. Еще одним немаловажным фактором для беспокойства является то, что побережье Каспийского моря сильно уязвимо к резким и разрушающим колебаниям уровня моря.⁷⁸

Согласно **Конвенции по трансграничным водам**, трансграничные воды (в данном случае, трансграничные реки), которые впадают непосредственно в море, ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах (ст. 1, п. 1). Таким образом, морские воды исключены по географическому признаку из сферы действия Конвенции по трансграничным водам.

Однако ключевое обязательство в рамках Конвенции по трансграничным водам, а именно принимать все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия (ст. 2, п. 2), относится не только к предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия в соответствующих трансграничных бассейнах. Как уточняет обязательство по сотрудничеству (ст. 2, п. 6), «Прибрежные Стороны осуществляют сотрудничество ... с целью выработки согласованной политики, программ и стратегий, ... 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*» (выделено для целей данной публикации). Таким образом, ключевое обязательство по сотрудничеству в рамках Конвенции направлено на охрану окружающей среды трансграничных вод, как общего ресурса, а также охрану морской среды.

Чтобы способствовать внедрению обязательства по сотрудничеству с целью охраны морской среды, Конвенция по трансграничным водам предусматривает, что в случаях, когда приморское государство, являющееся Стороной Конвенции, напрямую и существенно затрагивается трансграничным воздействием, происходящим из-за трансграничных вод, прибрежные Стороны могут, если все они с этим согласны, предложить этому приморскому государству принять участие в деятельности многосторонних совместных органов, учрежденных Сторонами, прибрежными к таким трансграничным водам (ст. 9, п. 3). Таким образом, Конвенция по трансграничным водам предоставляет пострадавшим приморским государствам, как минимум, возможность участия в деятельности прибрежных Сторон, если не возможность стать

стороной специальных соглашений по трансграничным водам.

Поскольку сотрудничество в рамках совместных органов, учреждаемых в соответствии с Конвенцией по трансграничным водам, также направлено на охрану морской среды, совместные органы, созданные в рамках Конвенции, «предлагают совместным органам, учреждаемым приморскими государствами для охраны морской среды, ... сотрудничать с целью согласования их работы» (ст. 9, п. 4).

В международной практике морское загрязнение, исходящее из трансграничных рек, обычно рассматривается с помощью «семейства» международно-правовых инструментов, таких как региональные морские конвенции и дополнительные протоколы к ним, касающиеся наземных источников загрязнения. Последние часто предоставляют возможность государствам, которые не являются морскими, но находятся в водосборных бассейнах трансграничных рек, впадающих в региональное море, становиться Сторонами таких соглашений.

В соответствии с этой практикой, **Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря** 2003 г. служит всеобщей правовой основой, закладывающей требования к охране окружающей среды Каспийского моря. Договаривающиеся Стороны этой Конвенции согласились предпринять меры по охране водных ресурсов также в бассейнах рек, которые впадают в Каспийское море. Рамочная конвенция в этом отношении предусматривает, что:

Если поступление загрязнителей из водотока, протекающего через территории двух или более Договаривающихся Сторон или образующего границу между ними, может вызвать загрязнение Каспийского моря, Договаривающиеся Стороны сотрудничают в принятии всех необходимых мер по предотвращению, снижению и контролю такого загрязнения, включая, в случае целесообразности, создание совместных органов, ответственных за выявление и решение проблем потенциального загрязнения. (ст. 7, п. 3)

⁷⁶ Рамочная конвенция 2003 г. по охране морской среды Каспийского моря вступила в силу 12 августа 2006 г. для всех пяти прикаспийских государств: Азербайджана, Исламской Республики Иран, Казахстана, Российской Федерации и Туркменистана.

⁷⁷ Инициатива «Окружающая среда и безопасность»: *Окружающая среда и безопасность: Преобразование риска в сотрудничество - Восточное побережье Каспийского моря*, (Белле, Франция, 2008 г.), стр. 52.

⁷⁸ Там же, стр. 52-54, 75.

Рамочная конвенция не уточняет термина «соответствующие меры» и не описывает функции «совместных органов», поскольку эти аспекты отражены во многих других международных соглашениях, в частности, в Конвенции по трансграничным водам. Следует также отметить, что странами Каспийского моря ведутся переговоры по новому Протоколу к Рамочной конвенции, который касается оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

Конвенция Эспо и ее Протокол по стратегической экологической оценке также применяются к морской среде. В Приложении I, п. 15 (в измененном варианте)⁷⁹ к Конвенции Эспо упоминается, например, «Добыча углеводородов на континентальном шельфе. Добыча нефти и природного газа в коммерческих целях, при которой извлекаемое количество превышает 500 метрических тонн в день для нефти и 500 000 куб. м. в день для газа». В соответствии с этими положениями, Конвенция Эспо нашла широкое применение для подводных нефтепроводов, добычи полезных ископаемых на шельфе, торговых портов, судоходных каналов и других видов морской деятельности. Ее применение для береговых очистных сооружений также имеет особую важность для охраны морской среды. Более того, Конвенция Эспо распространяет свое действие на атомные станции и целлюлозные заводы, которые часто размещены на морском побережье.

Протокол по стратегической экологической оценке распространяет свое действие на планы и программы, которые создают основу для такого рода деятельности, а также для деятельности, связанной с рыболовством. Кроме того, Протоколом также требуется проведение СЭО для планов и программ, создающих основу для другой деятельности, такой как строительство судов, торговых портов, пристаней, погрузочных и разгрузочных пирсов, стоянок для яхт и ветряных ферм, а также рекультивация морских территорий, в случае, когда национальное законодательство по ОВОС распространяется на такие виды деятельности.

ОХРАНА МОРСКОЙ СРЕДЫ

Основные выводы

- ♦ Хотя морские воды не включены в сферу действия Конвенции по трансграничным водам, ее ключевое обязательство по сотрудничеству направлено также и на охрану морской среды.
- ♦ Конвенция по трансграничным водам настоятельно рекомендует совместным органам, созданным согласно Конвенции, активно сотрудничать с приморскими государствами и с совместными органами, созданными для охраны морской среды.
- ♦ Конвенция Эспо является важным инструментом для охраны морской среды и широко применяется для подводных нефтепроводов, добычи полезных ископаемых на шельфе, торговых портов, судоходных каналов и других видов морской деятельности, а также для береговых очистных сооружений.



⁷⁹ Приложение I к Конвенции Эспо, дополненное Решением III/7, ссылка 36 выше. В неисправленном действующем варианте текста содержится более простая формулировка: «Добыча углеводородов на континентальном шельфе».



3.8 Специальные соглашения и институциональные механизмы сотрудничества

Органы трансграничного водного сотрудничества и иные механизмы сотрудничества, основанные на субрегиональных, многосторонних и двусторонних соглашениях, не являются новшеством для Центральной Азии. Механизм сотрудничества пяти государств Центральной Азии под эгидой МФСА, сформировавшийся на основе нескольких региональных организаций⁸⁰ в первые же годы после распада Советского Союза, способствовал необходимой консолидации усилий государств-членов МФСА в их стремлении совместно решать социально-экономические, водные и экологические проблемы в бассейне Аральского моря. Однако действующий механизм сотрудничества под эгидой МФСА часто сталкивается с критикой по причине его недостаточной эффективности. В критических замечаниях обычно отмечается: (а) отсутствие четкого разграничения сфер ответственности между центральными органами МФСА и региональными комиссиями – МКВК и МКУР, (б) пересекающиеся полномочия и компетенция центральных органов МФСА – Правления и Исполнительного комитета – и региональных комиссий, (с) отсутствие процедур отчетности и взаимодействия между центральными органами МФСА и региональными комиссиями, (d) недостаток координации и сотрудничества среди министерств и ведомств, участвующих в сотрудничестве в рамках МФСА в каждом из государств-членов; и другие.⁸¹ Дополнительную озабоченность вызывает тот факт, что, в частности, МКВК устроена таким образом, который не позволяет принимать во внимание все виды использования вод и нужды водозависимых экосистем.

На двустороннем уровне сотрудничество в рамках специальных соглашений существует, например, между Казахстаном и Кыргызстаном, Туркменистаном и Узбекистаном, а также на некоторых «внешних границах» Центральной Азии (Казахстан – Российская Федерация, Казахстан – Китай, Туркменистан – Исламская Республика Иран) – в большинстве случаев, с созданием совместных органов. Некоторые из этих соглашений можно было бы развивать дальше, с тем чтобы лучшим образом отразить интегрированный подход к управлению водными ресурсами, и во многих бассейнах этот процесс уже идет. К примеру, двустороннее соглашение между Казахстаном и Кыргызстаном охватывает только совместное управление плотинами и каналами, которые используются обеими странами для распределения вод в бассейнах рек Чу и Талас, однако два государства рассматривают возможности расширения этого сотрудничества.

Для природоохранных конвенций ЕЭК ООН отдельные субрегиональные, многосторонние и двусторонние соглашения и совместные институциональные механизмы трансграничного сотрудничества, включая те, что предназначены для трансграничного водного сотрудничества, являются ключевыми механизмами реализации. Конвенции не только представляют собой правовые и регулятивные рамки для разработки таких специальных соглашений и институциональных механизмов, но и постоянно анализируют накопленный опыт и поощряют обмен знаниями и наилучшей практикой. Этот опыт и наилучшая практика могут быть полезны для развития новых и совершенствования существующих соглашений и институциональных механизмов в Центральной Азии.

⁸⁰ Соглашение о статусе Международного фонда спасения Арала (МФСА) и его организаций от 9 апреля 1999 г. включило МКВК и МКУР и их вспомогательные подразделения в систему МФСА.

⁸¹ С анализом текущих институциональных и правовых рамок МФСА можно ознакомиться в дискуссионном документе «Совершенствование организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА: анализ и предложения» (2010 г.), доступно по адресу: http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/cadialogue/docs/Draft_Paper_united_FINAL.pdf.

В конвенциях ЕЭК ООН большое внимание уделяется институциональному сотрудничеству Сторон как в рамках общего институционального механизма отдельной конвенции (такого как Совещание/Конференция Сторон, Президиум, рабочие, экспертные и целевые группы, секретариат и другие органы), так и в рамках так называемых «специальных» соглашений и совместных органов, направленных на поддержку реализации и применения конвенции между двумя или несколькими Сторонами.

Такое внимание к специальным соглашениям и совместным органам отражает рамочную природу конвенций, устанавливающих основные регулятивные и институциональные параметры для двусторонней и многосторонней деятельности и мер по сотрудничеству, направленных на достижение основной цели конвенции. Специальные соглашения и совместные органы позволяют адаптировать положения отдельной конвенции к конкретным обстоятельствам, присущим двустороннему или многостороннему сотрудничеству. Как отмечалось КМП, «оптимальное использование, защита и освоение конкретного международного водотока наилучшим образом достигаются посредством соглашения, учитывающего характеристики этого водотока и потребности заинтересованных государств».⁸² Как подчеркивается в Конвенции Эспо, двусторонние и многосторонние соглашения или иные договоренности могут включать «дополнительные требования в отношении осуществления ... Конвенции с учетом конкретных условий, существующих в соответствующих субрегионах» (Добавление VI). Также Конвенция Эспо и Конвенция о промышленных авариях отмечают, что Стороны могут при помощи двустороннего или многостороннего соглашения принимать более строгие меры, чем те, что предусмотрены той или другой конвенцией (Конвенция Эспо, ст. 2, п. 9; Конвенция о промышленных авариях, ст. 24, п. 2).

В то время как специальные соглашения и совместные органы входят в число ключевых средств реализации общего обязательства Сторон по сотрудничеству (см., например, статью 2, пункт 6, Конвенции по трансграничным водам или статью 3, пункт 1, Конвенции о промышленных авариях), отсутствие двусторонних или многосторонних соглашений между Сторонами не освобождает их от обязательства полностью выполнять и соблюдать положения соответствующей конвенции.

Принципы «равенства», «взаимности» и «доброй воли», закрепленные с небольшими вариациями в природоохранных конвенциях ЕЭК ООН (например, ст. 2, п. 6 и ст. 9, п. 1 Конвенции по трансграничным водам; Добавление VI (2) (b) к Конвенции Эспо; преамбула Конвенции о промышленных авариях), являясь важными принципами, которые должны применяться к двустороннему и многостороннему сотрудничеству в форме специальных соглашений. В частности, Стороны должны руководствоваться этими принципами с самых ранних стадий сотрудничества, в частности, на стадии переговоров по специальному соглашению. От них требуется принимать в духе доброй воли все сообщения и контакты, которые на основе широкого сопоставления интересов и взаимного проявления доброй воли могли бы обеспечить им наилучшие условия для заключения таких соглашений.

Конвенция по трансграничным водам предусматривает обязательство прибрежных Сторон заключать двусторонние или многосторонние соглашения или другие догово-

ренности, с тем чтобы определить свои взаимоотношения и поведение в области предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, и обязательно создавать совместные органы (ст. 9). То обстоятельство, что согласно статье 9 заключение «соглашений или других договоренностей» носит обязательный характер, отличает Конвенцию по трансграничным водам от иных международных документов в этой области и от других конвенций ЕЭК ООН и считается основной дополнительной ценностью Конвенции по трансграничным водам. Важно отметить, что обязательство заключать соглашения или другие договоренности существует только для прибрежных Сторон *в отношении других* прибрежных Сторон, т.е. Конвенция не предусматривает такого обязательства для прибрежных Сторон в отношении государств, которые не являются ее Сторонами.

В первом предложении статьи 9, пункта 1, заложена еще одна важная концепция, заключающаяся в том, что предусмотренное в ней обязательство рассматривается как дополняющее соглашения о сотрудничестве, заключенные прибрежными Сторонами до того, как Конвенция вступила для них в силу. Статья 9 призывает прибрежные Стороны заключать соглашения, когда таковых пока еще не имеется, и не требует аннулировать существующие соглашения. Однако Конвенция обязывает прибрежные Стороны вносить изменения в существующие соглашения или другие договоренности, «где это необходимо в целях устранения противоречий с основными принципами настоящей Конвенции». Ссылка на «основные принципы» Конвенции говорит об отсутствии обязанности включать все и каждое положение Конвенции в том случае, когда необходимо внести изменения в существующие соглашения для приведения их в соответствие с Конвенцией.

В статье 9 предусмотрены три требования к содержанию соглашений или других договоренностей. Во-первых, прибрежные Стороны должны установить границы водосбора или его части (частей), в отношении которых осуществляется сотрудничество. Во-вторых, соглашения или другие договоренности должны охватывать соответствующие вопросы, затрагиваемые Конвенцией, а также любые другие вопросы, по которым прибрежные Стороны могут посчитать необходимым осуществлять сотрудничество. В-третьих, такие соглашения или другие договоренности должны предусматривать учреждение совместных органов (ст. 9, п. 2).

Обязательное требование, касающееся учреждения совместных органов, опять же отличает Конвенцию от практически всех других международных документов в данной области,⁸³ которые либо сами создают совместные органы, либо в мягких формулировках содержат рекомендации по организационным механизмам сотрудничества между прибрежными государствами. Логическое обоснование обязательства по созданию совместных институтов заключается в том, что «управление системами международных водотоков посредством совместных институтов является не только все чаще встречающимся феноменом, но также практически незаменимо для оптимального использования и защиты систем международного водотока».⁸⁴ Выполнение упомянутого обязательства создает механизм, призванный помочь прибрежным Сторонам соблюдать Конвенцию по трансграничным водам, таким образом, предоставляя взаимные преимущества для вовлеченных прибрежных Сторон и поощряя дальнейшее более эффективное сотрудничество. Естественно, обязательство прибрежных Сторон предусма-

⁸² См. Доклад Комиссии по международному праву о работе ее сорок шестой сессии 2 мая – 22 июля 1994 г., дополнение N10 (A/49/10), стр. 157.

⁸³ Кроме пересмотренного Протокола о совместно используемых водотоках в Сообществе развития стран Южной Африки 2000 года (Протокол SADC) – см. статью 5, п. 3 (а).

⁸⁴ Ежегодник Комиссии по международному праву, 1990 г., том II, (часть 2), стр. 49.



тривать в соглашениях или других договоренностях учреждение совместных органов не означает, что каждое новое соглашение или другая договоренность между прибрежными Сторонами должны предусматривать создание нового совместного органа. Прибрежные Стороны могут уполномочить существующие совместные органы развивать дальнейшее сотрудничество в рамках последующих соглашений или других договоренностей.

В статье 9, пункте 2, Конвенции по трансграничным водам перечислены задачи, стоящие перед совместным органом. Приведенный в ней список отражает ключевой набор задач, которые должны составлять сферу полномочий и ответственности любого совместного органа. Однако прибрежные Стороны по собственному усмотрению могут корректировать приоритеты совместных органов в соответствии со своими потребностями.

Согласно **Конвенции Эспо**, Стороны *могут* продолжать выполнение действующих соглашений или вступать в новые двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности с целью соблюдения своих обязательств в соответствии с этой Конвенцией (ст. 8). Такие соглашения или другие договоренности могут основываться на элементах, перечисленных в Добавлении VI «Элементы двустороннего и многостороннего сотрудничества». Такие соглашения не являются предварительным условием для применения или ратификации Конвенции, но должны рассматриваться в качестве способа достижения ее эффективного применения.⁸⁵ Руководящий орган Конвенции неоднократно приветствовал разработку таких соглашений или договоренностей, недавно отметив:

сохраняющуюся потребность в двусторонних или многосторонних соглашениях или иных договоренностях, в особенности для того, чтобы разрешить разногласия Сторон в отношении: содержания уведомления; языка; временных рамок; последующих действий при отсутствии ответа на уведомление или при разногласиях касательно необходимости в уведомлении; толкования различных терминов; и требований о послепроектном анализе.⁸⁶

Хотя заключение двусторонних и многосторонних соглашений и иных договоренностей не является императивным обязательством по Конвенции Эспо, эта Конвенция содержит достаточно детальные положения в отношении рекомендуемого содержания таких соглашений или договоренностей. В частности, в таких соглашениях Стороны могут предусмотреть:

- » Согласование своей политики и мер в области охраны окружающей среды с целью достижения в максимально возможной степени согласованности норм и методов, касающихся проведения ОВОС;
- » Разработку, совершенствование и/или согласование методов определения, измерения, прогнозирования и оценки воздействия и проведения послепроектного анализа;
- » Определение пороговых уровней и более конкретных критериев, характеризующих значение трансграничного воздействия, связанного с местом осуществления, характером и масштабами планируемой деятельности,

⁸⁵ Руководство по практическому применению принятой в Эспо Конвенции, Серия «Окружающая среда» № 8 (2006 г.) (ECE/MP.EIA/8), глава 5; доступно по адресу: <http://live.unecce.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/eia/ece.mp.eia.8.pdf>.

⁸⁶ Решение V/3 Совещания Сторон Конвенции Эспо, переиздано в документе ECE/MP.EIA/15, доступно по адресу: http://live.unecce.org/env/eia/meetings/mop_5.html.

в отношении которой в соответствии с положениями Конвенции Эспо применяется ОВОС; и определение критических нагрузок трансграничного загрязнения;

- » При необходимости, совместное проведение ОВОС, разработку совместных программ мониторинга, унификацию градуировки устройств мониторинга и согласование методологий для обеспечения совместимости получаемых данных и информации; и другие (Добавление VI).

Неисчерпывающий список элементов двустороннего и многостороннего сотрудничества демонстрирует широкий спектр возможностей для налаживания и укрепления сотрудничества по выполнению Конвенции Эспо путем двусторонних и многосторонних соглашений.

Конвенция Эспо рекомендует учреждение совместных органов для содействия применению Конвенции. Согласно Добавлению VI, Стороны *могут* создавать, при необходимости, организационный механизм или расширять полномочия существующих организационных механизмов в рамках двусторонних и многосторонних соглашений, с тем, чтобы обеспечить осуществление в полной мере этой Конвенции. Совместным органам отводится особая роль в процедуре Конвенции Эспо. В частности, на определенной стадии процедуры уведомления, совместный орган, где таковой существует, может служить каналом по передаче информации затрагиваемой Стороной по просьбе Стороны происхождения для подготовки документации об ОВОС (ст. 3, п. 6). На более поздней стадии подготовки документации об ОВОС, совместный орган может служить каналом для передачи документации об ОВОС Стороной происхождения затрагиваемой Стороне (ст. 4, п. 2). Кроме того, консультации на основе документации об ОВОС могут проводиться посредством совместного органа (ст. 5).

В соответствии с **Конвенцией о промышленных авариях**, Стороны *могут* для выполнения своих обязательств по этой Конвенции сохранять существующие или заключать новые двусторонние или многосторонние соглашения или иные договоренности (ст. 24, п. 1). В Конвенции о промышленных авариях содержание таких соглашений или договоренностей не детализировано. Что касается совместных органов, то там, где они существуют, Конвенция предоставляет им определенную роль в консультациях о планируемых или существующих опасных видах деятельности. В таких процедурах совместные органы могут служить двусторонним каналом информации между затрагиваемой Стороной и Стороной происхождения, а также форумом для проведения консультаций в отношении трансграничного воздействия опасной деятельности в случае промышленной аварии и в отношении мер по сокращению или ликвидации такого воздействия (Приложение III).

В области институционального сотрудничества Конвенция о промышленных авариях в большей степени уделяет внимание сотрудничеству между компетентными органами, чем сотрудничеству при помощи совместных органов. Кроме того, эта Конвенция требует создания или назначения пунктов связи для целей уведомления об авариях (ст. 17).

Орхусская конвенция требует от своих Сторон способствовать применению ее принципов в международных процессах

принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и в рамках международных организаций в вопросах, относящихся к окружающей среде (ст. 3, п. 7). Более подробные указания в отношении применения этого обязательства можно почерпнуть из «Алма-Атинского руководства по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах», принятого в 2005 г.⁸⁷ Алма-Атинское руководство касается «международных форумов», означающих «любой многосторонний международный процесс принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или любую многостороннюю международную организацию, занимающуюся в данный момент вопросами, относящимися к окружающей среде». Совместные органы трансграничного сотрудничества подпадают под это определение и могут пользоваться прогрессивным набором рекомендаций, предлагаемых в Руководстве. Упоминание в Алма-Атинском руководстве «многосторонних» международных процессов не освобождает Стороны от их общего обязательства по статье 3, пункту 7, содействовать применению принципов Конвенции также в двусторонних процессах принятия решений.

Заключение специальных соглашений и создание совместных органов пользуются колоссальной поддержкой в *практике государств*, в том числе в регионе ЕЭК ООН в рамках природоохранных конвенций ЕЭК ООН. В области трансграничного водного сотрудничества, Конвенция по трансграничным водам сыграла важную роль в поддержке создания и укрепления сотрудничества в регионе и послужила моделью для множества двусторонних и многосторонних соглашений. В их числе – Конвенция по сотрудничеству в области охраны и устойчивого использования реки Дунай 1994 г. и Конвенция по защите Рейна 1999 г., которые развивают положения Конвенции по трансграничным водам в более конкретном субрегиональном контексте. Другими примерами являются соглашения по рекам Мьёз/Маас и Шельда, а также по российско-эстонским, казахстанско-российским и российско-украинским трансграничным водам. Некоторые относительно новые соглашения по трансграничным водам включают Рамочное соглашение по бассейну реки Сава и ряд двусторонних соглашений по трансграничным водам. Ссылки на Конвенцию по трансграничным водам есть также в ВРД ЕС.⁸⁸

Международная практика трансграничного водного сотрудничества, в том числе в регионе ЕЭК ООН, свидетельствует о многообразии существующих совместных органов с точки зрения их компетенции, полномочий, состава и структуры. Единой модели сотрудничества, которая бы подходила ко всем ситуациям, не существует. Такое разнообразие является главным достоинством и представляет собой следствие колоссального многообразия политической обстановки и физических факторов, разного происхождения и компетенции органов, а также текущих и возникающих проблем, которые им приходится решать. В то же время есть некоторые черты, которые являются весьма существенными для эффективности совместных органов. К ним относятся: широкая компетенция и многосекторальное представительство, которые позволяют реализовывать комплексное управление водными ресурсами; четко определенные полномочия совместного органа; наличие организационной структуры, позволяющей не только готовить и принимать решения, но и обеспечивать их выполнение. К таким принципам также относятся эффективные механизмы сотрудничества совместного органа с национальными органами власти; четкие механизмы предоставления отчетности; наличие финансовых средств на осуществление

⁸⁷ Совещание Сторон, решение II/4, приложение (ECE/MPPP/2005/2/Add.5).

⁸⁸ Директива 2000/60/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2000 г. закладывает основы для деятельности Сообщества в сфере водной политики.

совместных программ и поддержание организационной структуры; обеспечение механизмов участия общественности и заинтересованных сторон в деятельности совместного органа. Важно также стремиться обеспечить участие в совместном органе всех государств бассейна.⁸⁹ В дополнение к сотрудничеству по всему трансграничному бассейну или бассейнам заключение двусторонних соглашений и создание двусторонних совместных органов во многих случаях важно для обеспечения конструктивного сотрудничества по отдельным вопросам.

Положения о трансграничной ОВОС зачастую представлены в двусторонних и многосторонних соглашениях по трансграничным водам, в межгосударственных соглашениях общего характера по сотрудничеству в области окружающей среды,⁹⁰ а также, часто в достаточно общей форме, в соглашениях по региональным морям (таких как Конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения 1976 г., Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря 1992 г., Конвенция о защите Черного моря от загрязнения 1992 г.). В то же время растет число специальных соглашений о трансграничной ОВОС, таких как, например, между Эстонией и Латвией (2007 г.), между Эстонией и Финляндией (2002 г.), между Италией и Хорватией (1998 г.), между Польшей и Литвой (2004 г.), между Германией и Польшей (2006 г.) и т.д.

Важный шаг сделали недавно страны Юго-Восточной Европы – Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Греция, Черногория, Румыния, Сербия и бывшая югославская Республика Македония, которые подписали многостороннее соглашение стран Юго-Восточной Европы по выполнению Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Бухарестское соглашение, 2008 г.). Это соглашение вступило в силу в 2011 г.

*Руководство по практическому применению Конвенции Эспо*⁹¹ содержит примерный перечень основных пунктов двусторонних или многосторонних соглашений. Этот перечень включает следующие пункты: территория применения Конвенции; критерии определения значительного воздействия; назначение лиц или организаций в качестве контактного органа; создание совместного органа; уведомление соответствующих сторон; распространение информации; участие общественности (открытые слушания, информационные совещания, обеспечение передачи замечаний); консультации между заинтересованными сторонами; принятие решения; послепроектный анализ; предотвращение или разрешение споров; организация переводов; и решение о порядке платежей. Включение таких пунктов в соглашения о трансграничной ОВОС способствует повышению их эффективности в регулировании сотрудничества в данной области.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Основные выводы

- ◆ Природоохранные конвенции ЕЭК ООН обеспечивают рамки для сотрудничества, которые могут быть далее развиты путем принятия специальных двусторонних и многосторонних соглашений.
- ◆ Конвенция по трансграничным водам обязывает прибрежные Стороны заключать соглашения по трансграничным водам и учреждать совместные органы. По другим конвенциям ЕЭК ООН двустороннее и многостороннее сотрудничество для достижения более эффективного их осуществления всячески приветствуется.
- ◆ Сотрудничество посредством специальных многосторонних и двусторонних соглашений и создания совместных органов трансграничного водного сотрудничества позволяет приспособить сотрудничество к потребностям и приоритетам прибрежных государств и поэтому является важным требованием для эффективного и устойчивого управления трансграничными водами и их использования. Опыт государств в данной области весьма обширен, что позволяет выявить наилучшую практику.
- ◆ Государства все более активно сотрудничают в разработке двусторонних и многосторонних соглашений по трансграничной оценке воздействия на окружающую среду.

⁸⁹ «Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества», Серия «Потенциал для сотрудничества по водным ресурсам» (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.09.II.E.1.6); доступно по адресу: http://live.uncece.org/fileadmin/DAM/env/water/documents/CWC_publication_joint_bodies_rus.pdf.

⁹⁰ Сравнительный анализ «Обзор положений и инициатив по трансграничной ОВОС в избранных региональных и многосторонних природоохранных соглашениях», представленный на девятом совещании Рабочей группы по оценке воздействия на окружающую среду (2006 г.); доступно по адресу: http://live.uncece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/links_between_conventions/Transboundary%20EIA%20Review%20-%20Main.pdf.

⁹¹ Ссылка 85 выше.



3.9 Планируемые меры

Права и обязанности государств в отношении планируемой деятельности, проекта или вида использования с потенциальным трансграничным воздействием, включая воздействие на трансграничные воды, являются предметом наиболее острых дискуссий во многих частях региона ЕЭК ООН и во всем мире. Это актуально и для Центральной Азии, где планирование новых видов деятельности, в частности, развитие гидроэнергетики странами, расположенными в верхнем течении, является предметом интенсивных дебатов на региональной политической арене. В Центральной Азии «планируемые меры» также являются областью, где конвенции ЕЭК ООН, в особенности Конвенция по трансграничным водам и Конвенция Эспо, часто понимаются не вполне верно.

Природоохранные конвенции ЕЭК ООН подходят к вопросу о регулировании «планируемых мер» с различной степенью детализации. Эта область наилучшим образом иллюстрирует взаимную дополняемость и синергизм между конвенциями, поскольку механизмы Конвенции Эспо здесь предоставляют всестороннее процедурное обеспечение для выполнения обязательств по другим конвенциям ЕЭК ООН.

«Планируемые меры» – это общий термин, обычно используемый для обозначения новых проектов, видов использования и деятельности, а также существенных изменений в текущих проектах, видах использования и деятельности.⁹² Наиболее актуальные вопросы в связи с «планируемыми мерами» включают уведомление о планируемых мерах, возможные процедуры в случае отсутствия уведомления, а также процедуры, следующие за уведомлением, такие как консультации и принятие окончательного решения.

Принцип, согласно которому соседним государствам следует обсуждать посредством консультаций вопросы, представляющие общий интерес, является принципом общего обычного права, закрепленным в обобщенной дипломатической и договорной практике, касающейся двусторонних соглашений о дружбе и добрососедстве. В международной охране окружающей среды к этому общему принципу добавляется еще один уточняющий аспект, а именно тот факт, что каждое государство обязано консультироваться со своим соседом, если оно намерено осуществлять деятельность, которая вероятно вызовет трансграничное воздействие. Принцип 19 Рио-де-Жанейрской декларации предусматривает, что «Государства направляют государствам, которые могут оказаться затронутыми, предварительные и своевременные уведомления и соответствующую информацию о деятельности, которая может иметь значительные негативные трансграничные последствия, и проводят консультации с этими государствами на раннем этапе и в духе доброй воли».⁹³ Важно отметить, что обязанность уведомления не подразумевает обязанности предварительного согласия. Это было авторитетно отмечено в *Деле об озере Лану* (1957 г.),⁹⁴ где арбитраж не согласился с наличием «права вето», которое по усмотрению одного государства парализовало бы осуществление своей территориальной юрисдикции другим государством».

В **Конвенции по трансграничным водам** не содержится какого-либо упоминания правила предварительного уведом-

ления. Это объясняется тем простым фактом, что настоящее правило полностью покрывается более строгим обязательством прибрежных Сторон, установленным в статье 9, пункте 2, этой Конвенции, заключать соглашения, предусматривающие создание совместных органов, в задачи которых входит «выступать в качестве форума для обмена информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод и соответствующих установок, которые могут оказывать трансграничное воздействие», а также «участвовать в осуществлении оценки воздействия на окружающую среду в отношении трансграничных вод на основе соответствующих международных норм». Кроме того, в статье 10 Конвенции по трансграничным водам предусмотрена общая обязанность проведения консультаций между прибрежными Сторонами по просьбе одной из прибрежных Сторон. Сфера применения статьи 10 носит общий характер, в том смысле, что она не ограничивается исключительно случаями конкретных видов деятельности, которые вероятно могут иметь трансграничное воздействие. В то же время ее сфера применения включает консультации о планируемой деятельности. Подробное руководство по процедурам для консультаций о планируемых мерах приводится в Конвенции Эспо. Кроме того, процедуры в отношении планируемых мер с особой направленностью на международные водотоки можно найти в части III Конвенции Организации Объединенных Наций 1997 г. о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

В **Конвенции Эспо** установлены процедурные рамки, призванные помочь государствам в предотвращении разногласий и споров в отношении планируемой деятельности, а также способствовать принятию более качественных решений и реализации более высоких стандартов охраны окружающей среды. Конвенция регулярно применяется в целом ряде областей. По оценкам, к 2011 г. в регионе ЕЭК ООН было отмечено почти восемьсот случаев ее применения. В водном секторе наиболее часто встречаются случаи применения Конвенции Эспо в отношении гидроэлектростанций, судоходных каналов и портов для внутреннего судоходства. Есть также многочисленные примеры применения Конвенции Эспо в других секторах, косвенно затрагивающих трансграничные воды, таких как, например, горнодобыча.

Ключевым обязательством Сторон Конвенции Эспо является принятие всех надлежащих и эффективных мер по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия

⁹² В Конвенции Эспо «планируемая деятельность» определяется как любая деятельность или любое существенное изменение в той или иной деятельности, требующее принятия решения компетентным органом в соответствии с применимой национальной процедурой.

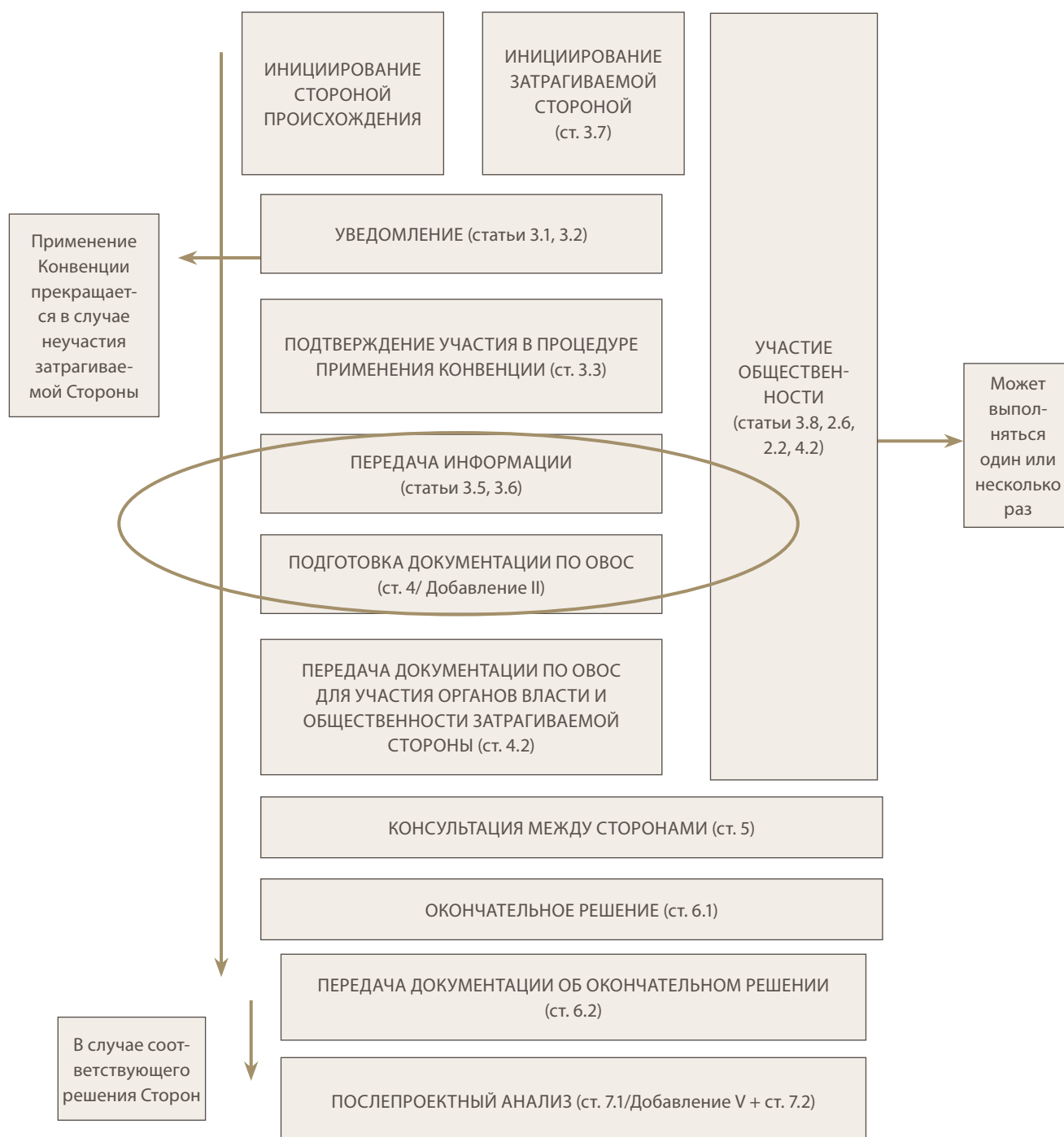
⁹³ Отчет Организации Объединенных Наций по окружающей человека среде, Стокгольм, 5-16 июня 1972 г. (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.73.II.A.14 и поправка), глава I.

⁹⁴ *Дело об озере Лану (Франция против Испании)* (1957 г.), 24 I.L.R. 101, на 127-128 (п. 11).

Вставка 8. Процедура Конвенции Эспо

Данная процедура имеет особые стадии, каждая из которых должна быть реализована таким образом, который наилучшим образом подходит к конкретной ситуации, согласуется с процедурами и культурой участвующих Сторон и соответствует требованиям Конвенции. Процедура начинается в Стороне, где планируется потенциально влекущая ущерб деятельность («Сторона происхождения»), которая уведомляет любую другую Сторону, которая по ее мнению может быть затронута («затрагиваемую Сторону»). Последующие стадии включают организацию участия, направление информации, предоставление документации об ОВОС и окончательные результаты. Если затрагиваемая Сторона принимает решение не участвовать в применении Конвенции в случае, о котором она получила уведомление, процесс прерывается, и уже от Стороны происхождения зависит решение о том, будет ли она проводить ОВОС или нет. Для всей процедуры необходимо общее планирование. Каждый шаг требует тщательной предварительной подготовки. Важную роль для применения Конвенции Эспо играет национальное законодательство.

СХЕМА 1. Выполнение этапов ОВОС в соответствии с Конвенцией Эспо



в результате планируемой деятельности, а также по его уменьшению и контролю за ним (ст. 2, п. 1). Для достижения этого применяется процедура ОВОС. Предусмотренные Конвенцией процедуры «распространяют» ОВОС за пределы государственных границ (см. вставку 8).

Процедура по Конвенции Эспо носит достаточно объемный характер (см. схему 1). Детали этой процедуры подробно уточняются в различных руководящих инструментах, принятых в рамках Конвенции.⁹⁵ К ключевым характеристикам процедуры относятся приводимые ниже аспекты.

Применимость Конвенции Эспо: В Добавлении I к Конвенции содержится перечень видов деятельности, для которых автоматически требуется применение Конвенции, если значительное воздействие этих видов деятельности может распространяться за пределы границ. Первой задачей, таким образом, является выявление того, может ли деятельность иметь значительное воздействие за пределы границ. Это действие обычно носит название «предварительной оценки». Некоторые Стороны находят, что перечень видов деятельности в Конвенции не охватывает все актуальные виды деятельности и поэтому применяют Конвенцию к более широкому перечню видов деятельности. В соглашении между отдельными Сторонами могут быть включены дополнительные виды деятельности, для которых всегда будет необходимо проводить трансграничную ОВОС. В Добавлении III содержится список общих критериев, помогающих в определении экологического значения видов деятельности, не включенных в Добавление I. В большинстве случаев Конвенция применяется между соседними Сторонами. Следует, однако, отметить, что Конвенция применима также в отношении трансграничных воздействий, распространяющихся на большие расстояния. Более того, иногда Стороны также решают направить уведомление государствам, не являющимся Сторонами, и далее применяют Конвенцию в отношениях с такими государствами. Также бывали случаи, когда государственные органы или разработчик проекта из государства, не являющегося Стороной Конвенции, решали провести процедуру трансграничной ОВОС в соответствии с положениями Конвенции Эспо (как, например, в случае газопровода «Северный поток» в Балтийском море или в случае решения атомной компании Российской Федерации «Росатом» в мае 2011 г. о проведении консультаций с соседями в отношении воздействия на окружающую среду в рамках Конвенции Эспо).

Процедуры в случае отсутствия уведомления: В случае, когда затрагиваемая Сторона не получила уведомления, но считает, что Конвенция должна применяться, она может сама иницииро-

вать обсуждение вопроса о значительности трансграничного воздействия со Стороной происхождения (ст. 3, п. 7).

Вовлечение на ранней стадии: Уведомление должно направляться как можно скорее и не позднее, чем Сторона происхождения информирует общественность в своем государстве.

Участие общественности: В Конвенции присутствует несколько ссылок на право на участие общественности в процедуре ОВОС. Конвенция требует от обеих стран обеспечить, чтобы общественность в затрагиваемой Стороне – в местности, где вероятно ожидается воздействие, – имела возможность представить свои замечания и возражения по поводу предлагаемой деятельности, и чтобы мнение общественности было доведено до сведения компетентных органов Стороны происхождения. Конвенция также требует от обеих стран организовать распространение документации об ОВОС не только среди органов власти в затрагиваемой Стороне, но и среди лиц, проживающих в соответствующей местности.

Окончательное решение: Право принятия решения остается в государстве, где планируется деятельность. Сторона происхождения должна обеспечить, чтобы в окончательном решении по планируемой деятельности были «должным образом» учтены результаты ОВОС, включая документацию об ОВОС, а также замечания, полученные от государственных органов и общественности затрагиваемой Стороны, и итоги консультаций между Сторонами (ст. 5).

Важность национальных рамок: Каждое государство, являющееся Стороной Конвенции, также должно предусмотреть в своем законодательстве национальную процедуру ОВОС (см. вставку 9). В Конвенции установлены минимальные требования к содержанию документации об ОВОС, которая должна быть представлена компетентному органу, принимающему решение в Стороне происхождения. Среди таких требований – описание альтернатив, в том числе «нулевого» варианта, а также описание возможных мер по смягчению воздействия и использованных методов прогнозирования. Неопределенность и пробелы в знаниях должны быть отражены в документации об ОВОС. В ней также должны находить свое отражение программы мониторинга и управления и любые планы по проведению послепроектного анализа.

Отдельные вопросы могут возникать по поводу проведения оценки политики, планов и программ (например, планируемой национальной стратегии по развитию гидроэнергетики или национального плана по управлению наводнениями).

Вставка 9. Различия в национальных системах в контексте применения Конвенции Эспо

В большинстве стран действует система оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Многие из стран бывшего Советского Союза унаследовали схожую систему – «государственной экологической экспертизы».

Для выполнения Конвенции, как правило, необходимо провести пересмотр национального законодательства с тем, чтобы отразить в нем процедуру трансграничной ОВОС. Секретариат Конвенции Эспо обычно имеет возможность оказать поддержку в этой работе. Кроме того, необходимо укреплять институциональный потенциал и повышать информированность, особенно среди центральных и местных органов власти, об обязательствах по применению Конвенции. Изучение систем ОВОС в соседних странах помогает в построении взаимоотношений сотрудничества и облегчает применение Конвенции.

⁹⁵ Руководство по практическому применению принятой в Эспо Конвенции (ссылка 85 выше); Руководство по участию общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, Серия «Окружающая среда» No 7 (ECE/MP.EIA/7) (2006 г.); Руководство по уведомлению согласно Конвенции Эспо, Серия «Окружающая среда» No. 10 (2009 г.) (ECE/MP.EIA/12).

Такие вопросы стали предметом **Протокола по стратегической экологической оценке** к Конвенции, который требует от Стороны происхождения направлять уведомление и проводить трансграничные консультации в случае, если выполнение плана или программы, вероятно, может иметь значительные трансграничные последствия для окружающей среды, включая здоровье (ст. 10).

Конвенция о промышленных авариях имеет непосредственное отношение к обсуждаемому вопросу, поскольку она возлагает на свои Стороны обязательства, касающиеся планирования опасной деятельности. В то время как сфера сотрудничества в рамках этой Конвенции охватывает предотвращение, обеспечение готовности и реагирование на промышленные аварии, способные привести к трансграничному воздействию, одно из ключевых обязательств Сторон этой Конвенции заключается в установлении опасных видов деятельности. Подобно Конвенции Эспо, Конвенция о промышленных авариях имеет внутренний «пороговый» уровень – она применяется не ко всем видам деятельности, где присутствуют опасные вещества. Правильнее сказать, что она при-

развивать сотрудничество по принятию предупредительных мер и мер по обеспечению готовности (ст. 4, п. 1).

Обязательство установления опасных видов деятельности имеет двойную направленность: оно относится и к существующим, и к планируемым опасным видам деятельности в пределах юрисдикции Сторон. Таким образом, планируемая опасная деятельность включена в сферу действия обязательства по установлению опасных видов деятельности. Данное обязательство автоматически инициирует еще одно обязательство Стороны происхождения – уведомлять затрагиваемые Стороны о любой такой планируемой или существующей деятельности (ст. 4, п. 1).

Конвенция о промышленных авариях предусматривает обязательство заинтересованных Сторон проводить «консультации» по инициативе любой из Сторон об установлении таких опасных видов деятельности, в отношении которых есть основания полагать, что они могут вызвать трансграничное воздействие (ст. 4, п. 2). Тот факт, что данная Конвенция дает «любой» из Сторон возможность инициировать консультации



меняется к деятельности, в которой одно или более чем одно опасное вещество присутствует или может присутствовать в количествах, равных или превышающих предельные количества, перечисленные в приложении I к Конвенции, и которая способна привести к трансграничному воздействию. Руководящие принципы, способствующие установлению опасных видов деятельности для целей Конвенции,⁹⁶ призваны помочь Сторонам в деле установления таких видов деятельности. Также Конвенцией приветствуется, чтобы Стороны по взаимному согласию распространяли ее действие на виды деятельности, не охватываемые приложением I (ст. 5).

Обязательство установления опасных видов деятельности возлагается на «Сторону происхождения», т.е. на Сторону, в пределах действия юрисдикции которой произошла или может произойти промышленная авария. Логическое обоснование обязательства по установлению опасных видов деятельности заключается в том, чтобы дать возможность Сторонам

по поводу опасных видов деятельности, в отношении которых есть основания полагать, что они могут вызвать трансграничное воздействие, полностью сходится с положениями Конвенции по трансграничным водам, которая предусматривает консультации по просьбе любой из прибрежных Сторон (ст. 10), и Конвенции Эспо, которая дает возможность затрагиваемой Стороне инициировать процедуру в отсутствие уведомления (ст. 3, п. 7). Как далее подтверждается статьей 4, пунктом 3, и приложением III к Конвенции, Стороны также должны использовать консультации в отношении планируемой или осуществляемой опасной деятельности для того, чтобы определить, является ли Сторона затрагиваемой Стороной, и в отношении трансграничного воздействия опасной деятельности и мер по уменьшению или ликвидации ее воздействия.

В приложении III к Конвенции о промышленных авариях проводится процедура таких консультаций. Схожим образом с Конвенцией Эспо, Конвенция о промышленных авариях требует

⁹⁶ Руководящие принципы, способствующие установлению опасных видов деятельности для целей Конвенции, принятые Решением 2000/3 Конференции Сторон (ECE/CP.TEIA/2, приложение IV, дополнение), в последующем исправленные Решением 2002/1 и Решением 2004/2.

уведомления на ранней стадии: Страна происхождения направляет уведомление любой Стране, которая, по ее мнению, может стать затрагиваемой Страной, как можно раньше и не позднее того срока, когда она проинформирует свое собственное население об этом планируемом или осуществляемом виде деятельности. Конвенция о промышленных авариях обязывает Страну происхождения предоставить информацию об опасном виде деятельности и ее возможном трансграничном воздействии в случае промышленной аварии, а затрагиваемую Страну – предоставить по просьбе Страны происхождения разумно доступную информацию относительно потенциально затрагиваемого района. Там, где существует совместный орган, такой орган может стать каналом для обмена информацией между Страна́ми и форумом для консультаций. Конвенция предусматривает участие общественности в процедуре: общественности в районах, в отношении которых существует реальная вероятность быть затронутыми опасной деятельностью, должна быть обеспечена возможность высказать замечания и возражения в отношении опасной деятельности.

После завершения Страной происхождения анализа и подготовки документации по оценке, консультации между Страна́ми могут касаться трансграничного воздействия опасной деятельности в случае промышленной аварии и мер по уменьшению или ликвидации ее последствий, а также возможных альтернатив опасной деятельности (включая «нулевой» вариант), возможных мер по смягчению трансграничного воздействия, форм возможной взаимной помощи для сокращения трансграничного воздействия и т.д. Опять же, схожим образом с Конвенцией Эспо, право принятия решения остается у Страны происхождения: Страна происхождения уведомляет затрагиваемые Страны о любом решении в отношении опасной деятельности с указанием причин и соображений, на которых оно основывается. В то же время Страны должны обеспечить должный учет результатов анализа и оценки, а также замечаний, полученных от общественности и результатов консультаций между Страна́ми.

Важно подчеркнуть, что Конвенция о промышленных авариях стремится обеспечить синергизм с Конвенцией Эспо в случаях, когда опасный вид деятельности подпадает под процедуру Конвенции Эспо. В таких случаях Конвенция о промышленных авариях требует, чтобы окончательное решение, принимаемое для целей Конвенции Эспо, отвечало соответствующим требованиям Конвенции о промышленных авариях (ст. 4, п. 4).

В отношении планируемых мер и видов деятельности следует отметить, что Конвенция о промышленных авариях также обязывает Страны принимать меры к формированию политики в области размещения новых и значительной модификации существующих объектов, на которых осуществляется опасная деятельность (ст. 7), в целях достижения минимизации риска для населения и окружающей среды во всех затрагиваемых Страна́х.

Орхусская конвенция доказала, что играет беспрецедентную роль в вопросах, касающихся «планируемых мер». Хотя Орхусская конвенция не содержит прямых обязательств государств в отношении других государств, заложенные в этой Конвенции права должны реализовываться общественностью «без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или местожительства» (ст. 3, п. 9). Когда планируемые меры могут затрагивать население на территории другого государства, необходимо обеспечить информирование граждан/жителей соседних стран и их участие. В этом отношении НПО могут подтолкнуть государства реализовывать свои права и обязанности по другим международно-правовым инструментам, с тем чтобы добиться лучшей защиты для окружающей среды и населения в затрагиваемых регионах. К примеру, НПО сыграли важную роль в побуждении к применению процедур участия общественности в рамках Орхусской конвенции и Конвенции Эспо в отношении планируемого проекта по каналу Быстрое (глубоководный судоходный канал Дунай – Черное море в украинском участке дельты Дуная) задолго до того, как этот вопрос был затронут в межгосударственных отношениях между Румынией и Украиной.

ПЛАНИРУЕМЫЕ МЕРЫ

Основные выводы

- ◆ Природоохранные конвенции ЕЭК ООН требуют, чтобы Страна, планирующая новый вид деятельности, уведомила затрагиваемые Страны и провела консультации о потенциальном воздействии такой деятельности. Однако они оставляют право принятия решения за Страной, планирующей деятельность, которая и принимает окончательное решение. Замечания, полученные от общественности и итоги консультаций должны учитываться «должным образом». Таким образом, конвенции ЕЭК ООН не нарушают суверенитета и не препятствуют развитию: благодаря четким, прозрачным и поощряющим участие консультативным процедурам они содействуют принятию решений более высокого качества и предотвращению разногласий и споров.
- ◆ Конвенции ЕЭК ООН подходят к вопросу о регулировании «планируемых мер» с различной степенью детализации. Эта область наилучшим образом иллюстрирует взаимную дополняемость и синергизм между конвенциями, поскольку процедуры и механизмы Конвенции Эспо здесь предоставляют всестороннее процедурное обеспечение для выполнения обязательств по другим конвенциям ЕЭК ООН. В случае планирования опасных видов деятельности процедуры уведомления и консультаций, предусмотренные в Конвенции о промышленных авариях, могут также осуществляться, в некоторых случаях, в рамках Конвенции Эспо.
- ◆ Обязательства по уведомлению и проведению консультаций о «планируемых мерах» применимы в отношении избранных видов деятельности, которые могут оказать значительное трансграничное воздействие на окружающую среду. Виды деятельности и пороговые значения четко прописаны в положениях Конвенции Эспо и Конвенции о промышленных авариях.
- ◆ Общественность играет важную роль в консультациях о «планируемых мерах».



3.10 Мониторинг и оценка

Мониторинг и оценка поверхностных водных объектов (например, рек, озер, водохранилищ, ирригационных каналов) и подземных вод являются фундаментальными предварительными условиями для ИУВР. Их конечная цель – предоставление информации, необходимой для планирования, принятия решений и оперативного управления водными ресурсами на местном, национальном и/или трансграничном уровне, а также охраны здоровья человека и окружающей среды в целом.

Экономические трудности, с которыми столкнулись центральноазиатские государства после распада Советского Союза, негативно сказались на реализации программ мониторинга и оценки, что выразилось в сокращении количества метрологических станций, уменьшении частоты измерений и количества измеряемых параметров.

Несмотря на это, страны Центральной Азии создали и проводят в течение длительного периода времени программы мониторинга и оценки по количественным характеристикам поверхностных вод на национальном уровне и ведут обмен доступной информацией между национальными гидрометеорологическими службами. Однако мониторинг и оценка качества поверхностных вод и количественных и качественных показателей подземных вод развиты в меньшей степени. Мониторинг показателей качества по взвешенным частицам, отложениям и/или биоте находится в некоторых бассейнах в зачаточном состоянии (в частности, там, где поддержку в этом направлении оказали международные проекты), либо вовсе отсутствует.

Данные по количеству воды, которые появляются в результате осуществления мониторинга, в определенной мере представляются адекватными для целей трансграничного сотрудничества, хотя есть еще множество потребностей в контексте доступности полного спектра требуемой информации. Вместе с тем трансграничный мониторинг и обмен информацией по качеству воды весьма ограничены. Сотрудничество между Казахстаном и Кыргызстаном по качеству воды в бассейне реки Чу и развитие сотрудничества по качеству воды между Казахстаном и Китаем представляются положительными «исключениями из правила». Существует необходимость в укреплении потенциала прогнозирования, в частности, в связи с изменением климата.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В РАМКАХ КОНВЕНЦИИ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ

Конвенция по трансграничным водам обязывает все Стороны разрабатывать «программы мониторинга состояния трансграничных вод» (ст. 4), поскольку функциональные системы мониторинга для национальной части (или частей) трансграничных бассейнов, а также адекватные финансовые и кадровые ресурсы для мониторинга и оценки на национальном и местном уровне являются предварительным условием для двустороннего и многостороннего сотрудничества в трансграничных речных бассейнах, связанного, в частности, с созданием и внедрением совместных программ мо-

нитинга и совместных или согласованных оценок. Последнее обязательство всесторонне рассматривается в статье 11 Конвенции по трансграничным водам (см. вставку 10).

Поскольку статья 11 указывает на необходимость разработки и осуществления «совместных программ мониторинга», а также необходимость проводить «совместно или в координации друг с другом оценку», следует отметить, что требуемая информация по охране и использованию трансграничных вод поступает из местных систем мониторинга; при этом такие системы могут включать станции, где также проводятся совместные измерения и отбор проб соответствующими прибрежными странами или под эгидой совместного органа.

Вставка 10. Выдержки из статьи 11 Конвенции по трансграничным водам

1. [...] 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 [...].
4. С этой целью, 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.

Так как национальные программы мониторинга в разных прибрежных странах обычно проводятся в соответствии с национальными требованиями и условиями (такими как, например, национальное законодательство, источники загрязнения или водопользования местного или национального значения), чрезвычайно важно, чтобы программы мониторинга и оценки были *согласованы* (ст. 11, п. 4). Согласование означает необходимость использовать, как минимум, сопоставимые – не обязательно одинаковые – методологии измерений, сбора данных и оценки, и необходимость учитывать тот факт, что существующие национальные программы мониторинга не обязательно принимают во внимание требования к качеству вод, применяемые в других прибрежных странах. Это, например, было отмечено в

некоторых пилотных проектах по мониторингу и оценке на реках Буг (Украина, Беларусь и Польша), Кура (Армения, Грузия и Азербайджан) и Тобол (Казахстан и Российская Федерация), где охрана источников питьевой воды в странах, находящихся ниже по течению, не являлась целью существующей системы мониторинга для страны, расположенной выше по течению.⁹⁷

Существуют определенные минимальные требования по соблюдению положений статьи 11 (см. вставку 11). Поэтапное внедрение может осуществляться в зависимости от доступных финансовых ресурсов и кадрового потенциала, а также увеличения со временем объема знаний о состоянии трансграничного речного бассейна.

Вставка 11. Минимальные требования к соответствию положениям статьи 11⁹⁸

Совместные программы по мониторингу состояния трансграничных вод, включая наводнения и ледоходы, а также трансграничное воздействие, могут разрабатываться и внедряться для всего речного бассейна или, по договоренности, для его части. Обычно это уточняется в соответствующих двусторонних или многосторонних соглашениях. Для создания эффективных совместных программ мониторинга и оценки, прибрежные Стороны должны быть уверены, что все необходимые законодательные, организационные, управленческие и финансовые меры уже предприняты. Они могут создать отдельный совместный экспертный или рабочий орган для подготовки, осуществления и поддержания совместной программы мониторинга и оценки как на основе существующей схемы трансграничного сотрудничества (например, на основе совместных органов, таких как речные бассейновые комиссии или совещания Уполномоченных), так и с помощью отдельного соглашения по этим вопросам.

К основным элементам, которые должны быть согласованы для программ совместного мониторинга и оценки, относятся:

- » Задачи и потребности по мониторингу и оценке в целях подготовки информации, актуальной для выработки политики и водохозяйственных нужд во всех прибрежных странах;
- » Идентификация участков для мониторинга. Станции могут быть специально построены, либо могут отбираться из числа входящих в национальную сеть мониторинга на основании совместно установленных критериев для поверхностных вод (например, расположение выше или ниже по течению от международной границы, расположение выше слияния основного рукава реки с ее притоками или впадения основного рукава реки в море, расположение ниже по течению от главных источников загрязнения, расположение выше по течению от важных водозаборов питьевой воды), а также для подземных вод (например, вблизи основных источников загрязнения или мест водозабора для наблюдения за направлением течения подземных вод);
- » Отбор определяемых параметров мониторинга поверхностных вод (по количеству и качеству воды, включая показатели мониторинга взвешенных веществ и наносов, биологический мониторинг и гидроморфологические характеристики), а также для мониторинга подземных вод, с соблюдением требований по количеству и качеству вод во всех прибрежных странах;
- » Частота отбора, методы отбора и анализа, контроль качества работы лабораторий;
- » Управление данными (проверка данных, их хранение, обмен данными, управление данными из разных источников, анализ и интерпретация данных);
- » Методология оценки;
- » Отчетность и использование информации (обязательства по отчетности, форматы отчетности и получатели информации, использование информации).

На основе совместных или согласованных на международном уровне процедур, количественные измерения воды, отбор проб на качество воды и анализ, а также оценка данных могут проводиться, если не согласовано иное, на национальном уровне. В регионе ЕЭК ООН существует целый ряд станций мониторинга, где программы мониторинга осуществляются параллельно, в соответствии с национальными (законодательными) требованиями каждой из прибрежных стран и в соответствии с требованиями согласованных международных программ мониторинга. К примеру, так происходит в случае финско-российских трансграничных поверхностных вод.

Необходимо проводить регулярную гармонизацию сбора данных; также следует проводить регулярную согласованную оценку работы. Помимо данных/информации из сети мониторинга, важно включать в оценку другие уместные данные, такие как информацию о выбросах и сбросах.

Совместные программы мониторинга и оценки должны периодически проходить процедуру оценки эффективности.

⁹⁷ См. веб-сайт МЦОВ по адресу: <http://iwacportal.org/>.

⁹⁸ Руководство по внедрению Конвенции, ссылка 15 выше, п. 277-280.

Поэтапные усилия по разработке совместных программ мониторинга состояния трансграничных вод и осуществление совместной оценки в значительной мере способствуют построению атмосферы доверия между прибрежными странами и ведут к укреплению трансграничного водного сотрудничества.

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОД В РАМКАХ КОНВЕНЦИИ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ

Более подробный анализ информационных потребностей для управления водными ресурсами, вопросов разработки информационной стратегии для речного бассейна, мониторинга и сбора данных, управления данными и оценки, а также отчетности и использования информации – всего, что входит в так называемый «цикл» мониторинга и оценки, – представлен в соответствующих Руководящих принципах⁹⁹ по мониторингу и оценке, разработанных под эгидой Конвенции по трансграничным водам.

Поэтапный подход, рекомендуемый Руководящими принципами по мониторингу и оценке, особенно важен для стран с переходной экономикой (см. вставку 12). Реализация целей и задач мониторинга и оценки является своего рода «дорожной картой» для достижения более серьезных задач. Мониторинг и оценка трансграничных вод следует организовывать модуль за модулем, учитывая имеющиеся приоритеты и задачи, которые могут быть достигнуты в конкретной ситуации. На последующих этапах могут быть реализованы более сложные задачи, с учетом роста человеческого потенциала и финансовых ресурсов, более глубоких знаний и взаимопонимания, либо улучшения иных условий трансграничного сотрудничества.

Мониторинг и оценка качества и количества вод требуют наличия соответствующих ресурсов. Те, кто осуществляют мониторинг и оценку, должны иметь возможность убедительно продемонстрировать как преимущества мониторинга для ИУВР, так и возможные издержки в контексте деградации окружающей среды и других воздействий при отсутствии мониторинга. Это особенно важно для стран, где деятельность по мониторингу все еще недостаточно финансируется. Затраты на мониторинг

должны оцениваться до начала программы мониторинга или тогда, когда в ней планируется провести коренные изменения.

Поскольку мониторинг осуществляется постоянно, необходима приверженность к долгосрочному финансированию, что крайне важно для обеспечения устойчивости деятельности по мониторингу и оценке. Это означает, что финансирование должно осуществляться, в основном, из государственного бюджета. Потребители воды, такие как муниципалитеты, водохозяйственные комплексы, фабрики, фермерские хозяйства и ирригаторы должны вносить свой вклад в финансирование программ. Существует возможность для увеличения финансирования с использованием части доходов от платежей за забор воды или в результате применения принципа «загрязнитель платит». Финансируемые донорами проекты по трансграничным водам должны координироваться с национальными органами власти, чтобы обеспечить продолжение деятельности по мониторингу, начатой в рамках отдельных проектов.

Управление данными из различных источников является другой проблемой, отмечаемой в Руководящих принципах. К источникам обычно относятся карты, информация о характеристиках использования земель, снимки со спутников и социально-экономические данные. Нижеследующие параграфы демонстрируют, как работники водного хозяйства и эксперты по мониторингу могут получать преимущества от работы, выполняемой в рамках других конвенций ЕЭК ООН, и наоборот.

СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ КОНВЕНЦИИ ЭСПО: ПОСЛЕПРОЕКТНЫЙ АНАЛИЗ

Планируемая деятельность, которая подпадает под действие Конвенции Эспо, перечислена в ее Добавлении I. В отношении водного сектора, в этом Добавлении упоминаются строительство водохозяйственных сооружений, забор подземных вод, межбассейновые переброски воды и другая планируемая деятельность, связанная с водой. При определенных условиях, регулируемых статьей 7, должен осуществляться так называемый послепроектный анализ с учетом вероятного значительного вредного трансграничного воздействия деятельности, для которой уже была выполнена ОВОС. Послепроектный ана-

Вставка 12. Поэтапный подход к мониторингу и оценке

Возможный поэтапный подход включает идентификацию и согласование приоритетов мониторинга и оценки, а также постепенный переход от общего анализа к более точным оценкам и от трудозатратных методов – к более высокотехнологичным.

Альтернативой такому подходу является начало работы с умеренными задачами – например, по регулярному обмену данными и информацией о методах отбора проб и используемом инструментарии. Это может привести к совместно согласованным процедурам измерений и отбора проб, а также аналитическим методологиям, которые создадут основу для совместных измерений и отбора проб. Возможной целью может быть совместный анализ данных и регулярные совместные оценки, сопровождающиеся совместным проектированием мониторинга.

Принятие поэтапного подхода может также означать начало работы с обмена данными со станций и пунктов отбора проб, находящихся вблизи границы, а затем, когда этот подход будет хорошо функционировать, распространение его на весь трансграничный бассейн или водоносный горизонт. Более сложный поэтапный подход может начинаться с обмена информацией по состоянию вод (качеству и количеству), а затем, когда взаимоотношения между прибрежными странами укрепятся, перейти к обмену информацией о нагрузках и движущих силах, с оценкой их воздействия на основные виды водопользования, а также к рассмотрению возможных ответных мер.

⁹⁹ См. Руководящие принципы по мониторингу и оценке трансграничных рек (2000 г.), Руководящие принципы по мониторингу и оценке трансграничных подземных вод (2000 г.), Руководящие принципы по мониторингу и оценке трансграничных и международных озер (2003 г.), Стратегический подход к мониторингу и оценке трансграничных рек, озер и подземных вод (2006 г.) (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.06.II.E.15); все названные документы доступны по адресу: <http://live.uncece.org/env/water/publications/pub.html>.



лиз включает «наблюдение за данной деятельностью и определение любого вредного трансграничного воздействия». В контексте мониторинга и оценки трансграничных вод данные, полученные в результате послепроектного анализа, могут служить важным источником информации.

СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОТОКОЛА О РЕГИСТРАХ ВЫБРОСОВ И ПЕРЕНОСА ЗАГРЯЗНИТЕЛЕЙ

Целями Протокола о РВПЗ к Орхусской конвенции являются обеспечение доступа общественности к информации и содействие участию общественности, а также содействие снижению загрязнения (ст. 1).

РВПЗ, в первую очередь, предназначены для широкой ответственности. В преамбуле к Протоколу, однако, отмечается, что эти регистры могут также помогать правительствам в выявлении тенденций по загрязнению, установлении приоритетов и мониторинге соблюдения международных обязательств; они также могут принести пользу промышленности благодаря улучшению управления окружающей средой. Хотя Протокол направлен на регулирование информации о загрязнении, а не самого загрязнения, ожидается, что он приведет к существенному снижению уровней загрязнения, поскольку ни

одна из компаний не захочет быть названной в числе самых больших загрязнителей воздуха, воды или других компонентов окружающей среды. Такие регистры, если они правильно созданы и поддерживаются, приносят большую пользу для мониторинга водных ресурсов и деятельности по оценке.

Протокол требует от Сторон создания на национальном уровне системы для отчетности и сбора информации о загрязнении, а его статья 4 устанавливает набор ключевых элементов таких регистров (см. вставку 13).

Протокол о РВПЗ охватывает 64 вида деятельности и 86 веществ и категорий веществ. Охватываемая Протоколом деятельность относится, в частности, к энергетике, производству и обработке металлов, промышленности по переработке минерального сырья, химической промышленности, управлению отходами и сточными водами, а также производству и обработке бумаги и древесины, интенсивному животноводству и аквакультуре. Протокол точно следует системе ЕС в рамках Директивы об интегрированном предотвращении загрязнения и контроле, однако охватывает больше видов деятельности и веществ.

В отношении управления водными ресурсами Протокол устанавливает особый режим для сточных вод, например, перенос

Вставка 13. Некоторые ключевые элементы национальных РВПЗ

Согласно Протоколу о РВПЗ, национальные РВПЗ, доступные общественности, включают данные по конкретным объектам для точечных источников, а также отчетность по диффузным источникам. Информация структурирована по загрязняющим веществам или видам отходов и приводится дифференцировано для выбросов в воздух, почву и воду.

Выбросы в воздух, воду и/или почвы понимаются как любое введение загрязнителей в окружающую среду в результате любой антропогенной деятельности, независимо от того, является ли оно намеренным или аварийным, плановым или внеплановым, включая разлив, эмиссию, выпуск, закачку, удаление или сброс в отвал или через системы канализации без окончательной очистки сточных вод.

Об аварийных выбросах из различных установок в результате природных явлений, таких как наводнения, также необходимо составлять отчетность, поскольку загрязнители возникают в результате человеческой деятельности. Однако о выбросах, которые являются результатом природного явления, такого как извержение вулкана, отчитываться не надо.

загрязнителей в сточные воды за пределами границ участка через канализационные сети или любыми другими средствами, такими как контейнеры или автоцистерны. Сооружения, сбрасывающие сточные воды непосредственно в водный объект, вне зависимости от того, проводится ли очистка на очистных сооружениях, должны отчитываться по такому сбросу как по «сбросу в воду». Протокол также требует отчетности по диффузным источникам загрязнения.

Многие положения Протокола о РВПЗ важны для трансграничного управления водными ресурсами, когда это касается использования соответствующих данных из различных отраслей экономики для управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества. Однако регистры не могут и не должны заменять мониторинг качества вод и программы оценки вод для водных объектов ни на национальном, ни на трансграничном уровне.

Поскольку регистры предоставляют хорошую возможность получать сведения о различных источниках загрязнения, связанных с водой, а также об объемах и характеристиках загрязнения, ежегодно представленных в окружающей среде, существующая система мониторинга может быть адаптирована к специфике деятельности, веществам и категориям веществ, включенных в регистры. Новые же системы водного мониторинга могут быть легко созданы, когда информация об источниках загрязнения, отдельных загрязнителях и их объемах, представленных в окружающей среде, известна из регистра.

Между Протоколом о РВПЗ и Конвенцией по трансграничным водам есть и другая связь: согласно Конвенции по трансграничным водам (ст. 3, п. 2), при контроле загрязнения водных ресурсов из промышленных источников «... [п]ринимаются во внимание списки таких отраслей или секторов промышленности и таких опасных веществ, которые содержатся в международных конвенциях или правилах...», применимых в области, охватываемой Конвенцией по трансграничным водам.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СОВМЕСТНАЯ ПРОГРАММА ПО ОЦЕНКЕ И МОНИТОРИНГУ ВЛИЯНИЯ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА НА РЕКИ И ОЗЕРА

Международная совместная программа по оценке и мониторингу влияния загрязнения воздуха на реки и озера (МСП по водным ресурсам) в рамках Конвенции ТЗВБР призвана проводить на региональном уровне оценку подкисления поверхностных вод с учетом степени и географической протяженности. Собранные данные дают информацию о зависимости доз-ответной реакции в различных условиях и коррелируют с изменениями в кислотных осадках по физическому, химическому и биологическому состоянию рек и озер. Пробы из рек и озер регулярно отбираются в рамках национальных программ мониторинга. Продолжительность серии данных обычно составляет 10-20 лет; некоторые участки имеют данные более чем за 30 лет. База данных Программы включает данные с более чем 200 участков в зонах, чувствительных к подкислению, расположенных в 24 странах Европы и Северной Америки.¹⁰⁰ В странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, только один участок (в Беларуси) является в настоящее время частью этой сети.

С точки зрения трансграничного мониторинга водных ресурсов данные МСП по водным ресурсам на участках рек и озер являются полезными, поскольку они дают возможность увидеть долговременные тенденции по качеству воды, являющиеся результатом отложения серы и азота вследствие долговременного трансграничного загрязнения воздуха. Важно отметить, что на выбранные участки МСП по водным ресурсам не оказывают значительного воздействия локальные источники загрязнения, где производятся сбросы соединений серы и азота (например, стоки домохозяйств, промышленные сточные воды, сельское хозяйство). Таким образом, они могут быть использованы в качестве полезного материала для оценки относительной важности различных источников загрязнения в трансграничных речных бассейнах.

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Основные выводы

- ◆ Мониторинг и оценка трансграничных вод являются основополагающими предварительными условиями для ИУВР и эффективного трансграничного водного сотрудничества.
- ◆ Конвенция ЕЭК ООН по трансграничным водам обязывает Стороны разрабатывать программы мониторинга состояния трансграничных вод, требуя, таким образом, от стран обеспечить эффективные системы мониторинга для национальных участков трансграничных бассейнов. Конвенция по трансграничным водам также включает обязательство прибрежных Сторон по разработке и внедрению совместных программ мониторинга, а также осуществлению совместных или скоординированных оценок состояния трансграничных вод.
- ◆ Хотя существуют определенные минимальные требования по соблюдению положений Конвенции по трансграничным водам в области совместных программ мониторинга и проведения совместных или скоординированных оценок, при необходимости, здесь может проводиться поэтапное осуществление в зависимости от имеющихся финансовых ресурсов, кадрового потенциала и постепенного увеличения объема знаний о состоянии вод в трансграничном бассейне.
- ◆ Результаты послепроектного анализа в рамках Конвенции Эспо, информация, доступная в регистрах, созданных согласно Протоколу о РВПЗ, и данные, получаемые через МСП по водным ресурсам, могут быть важными источниками информации для управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества.
- ◆ Усилия по разработке совместных программ мониторинга состояния трансграничных вод и проведению совместных оценок в значительной мере способствуют построению доверия между прибрежными странами и ведут к укреплению трансграничного водного сотрудничества.

¹⁰⁰ См. МСП по водным ресурсам <http://www.icp-waters.no/>.



3.11 Обмен информацией

Наличие достоверной экологической информации могло бы существенно улучшить управление водными ресурсами и трансграничное водное сотрудничество в Центральной Азии, где отсутствие такой информации во многих случаях вызвано отсутствием эффективного обмена информацией между странами региона. Национальные системы мониторинга, некогда объединенные в региональную систему мониторинга, сегодня слабо связаны между собой, что затрудняет сбор и обработку комплексных и полных экологических данных и информации. Более того, соответствующие данные и информация, даже при их наличии, иногда недоступны или же используются выборочно в интересах соответствующих прибрежных государств.

Существующие региональные двусторонние и многосторонние соглашения в этой области и, что наиболее важно, двусторонние соглашения между национальными гидрометеорологическими службами пяти стран, предусматривают обмен информацией. Тем не менее на практике они часто остаются декларативными и лишены процедурных аспектов, необходимых для их надлежащего осуществления.

Усилия по развитию обмена информацией прилагаются в рамках нескольких проектов и организаций, например, в рамках проекта «Региональная информационная база водного сектора Центральной Азии (CAREWIB)»,¹⁰¹ поддерживающего наиболее полную базу данных о водных ресурсах и окружающей среде в регионе, а также богатую электронную библиотеку. Проект соглашения о национальных, бассейновых и региональных базах данных был разработан в 2006 г. в рамках проекта, поддержанного Азиатским Банком Развития, однако стадии принятия не достиг.

ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ, ПРЕДУСМОТРЕННЫЙ ПРИРОДООХРАННЫМИ КОНВЕНЦИЯМИ ЕЭК ООН

В природоохранных конвенциях ЕЭК ООН обязательство по осуществлению обмена информацией между Сторонами содержится в ряде соответствующих положений, а именно: статьях 5, 6, 9, 13, 17 Конвенции по трансграничным водам (с закреплением основного обязательства в статьях 6 и 13); статьях 2, 3, 15, 16 и приложении XI Конвенции о промышленных авариях (с закреплением основного обязательства в статье 15); абзаце 9 преамбулы и статьях 3, 4, 6, 8, 9 (е) и (f) Конвенции ТЗВБР (с закреплением основного обязательства в статье 8); статье 10 Орхусской конвенции и статьях 3 и 11 Конвенции Эспо. Несмотря на то что они сформулированы с разной степенью детализации и играют разную роль в общем правовом поле каждой из конвенций, их следует рассматривать взаимодополняющими с точки зрения создания комплексных правовых рамок для осуществления обмена экологической информацией между государствами и укрепления межгосударственного сотрудничества.

Логическое обоснование регулярного обмена данными и информацией в рамках **Конвенции по трансграничным водам** заключается в том, что такой обмен закладывает основы для сотрудничества по обеспечению эффективной охраны трансграничных вод, управления качеством и количеством вод, а также предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Он представляет собой первый шаг в сотрудничестве прибрежных Сторон, выступая в качестве необходимого условия для осуществления более тесного сотрудничества. Статья 13 Конвенции по трансграничным водам, посвященная обмену информацией между прибрежными Сторонами, представляет собой частное проявление общего обязательства по сотрудничеству, заложенного в статье 2, пункте 6, Конвенции.

В соответствии с **Конвенцией ТЗВБР**, обмен информацией,

наряду с консультациями, научно-исследовательской деятельностью и мониторингом, является одним из средств координирования национальных мер по борьбе с загрязнением воздуха, в том числе трансграничным загрязнением воздуха на большие расстояния, и разработки политики и стратегии в этой области (абзац 9 преамбулы и ст. 3).

В статье 2 **Конвенции о промышленных авариях** обмен информацией упоминается в качестве одного из конкретных направлений международного сотрудничества в области предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий. Посредством обмена информацией, наряду с консультациями и другими совместными мерами, Стороны этой Конвенции разрабатывают и осуществляют политику и стратегии для снижения риска промышленных аварий и совершенствования мер по их предотвращению, обеспечению готовности к ним и ликвидации их последствий, включая восстановительные меры.

Обмен информацией может осуществляться в самых разнообразных *формах/рамках*. В Конвенции по трансграничным водам уточняется, что предполагаемый обмен информацией между прибрежными Сторонами следует осуществлять в рамках *соответствующих соглашений или других договоренностей* в соответствии со статьей 9 Конвенции (ст. 13, п. 1). Согласно Конвенции о промышленных авариях, обмен информацией следует осуществлять на многостороннем или двустороннем уровне (ст. 15). Конвенция Эспо предусматривает, что информация по просьбе Стороны происхождения предоставляется затрагиваемой Стороной *через совместный орган*, если таковой существует (ст. 3, п. 6). Конвенция Эспо также предусматривает, что Стороны разрабатывают двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности с целью соблюдения своих обязательств в соответствии с Конвенцией (ст. 8 и Добавление VI).

Помимо двусторонних или многосторонних соглашений

¹⁰¹ См. <http://www.cawater-info.net>.

и совместных органов, Стороны осуществляют обмен информацией под эгидой институциональной структуры, созданной на основании Конвенций, в частности, *в рамках Конференций/Совещаний Сторон*. Например, Конвенция Эспо содержит обязательство, согласно которому Стороны на своих совещаниях «обмениваются информацией, касающейся опыта, накопленного в области заключения и выполнения двусторонних и многосторонних соглашений или других договоренностей» (ст. 11, п. 2 (b)). Аналогичные обязательства закреплены в Орхусской конвенции (ст. 10, п. 2 (b)) и Конвенции по трансграничным водам (ст. 17, п. 2 (b)).

Конвенции ЕЭК ООН также достаточно четко определяют *содержание информации*, подлежащей обмену. Конвенция по трансграничным водам требует осуществлять обмен «реально доступными» данными (ст. 13). Характеризующие информацию термины – «реально доступная» в Конвенции по трансграничным водам (ст. 13) и «имеющаяся» в Конвенции ТЗВБР (ст. 8) – концептуально не отличаются от термина «разумно доступная» информация, используемого в Конвенции Эспо (ст. 3, п. 6) и Конвенции о промышленных авариях (ст. 15 и далее). Эти выражения используются для обозначения того, что в качестве общей юридической обязанности Сторона обязана предоставлять лишь такую информацию, которая непосредственно находится в ее распоряжении, например, ту, которую она уже собрала для собственного использования, или ту, которая легко доступна. В каждом конкретном случае вопрос о том, были ли данные или информация «легко» доступными, зависит от объективной оценки таких

факторов, как приложенные усилия и стоимость получения такой информации с учетом кадровых, технических, финансовых и других соответствующих ресурсов запрашиваемой Стороны.¹⁰² В статье 3, пункте 7, Конвенции Эспо также содержится ссылка на «достаточную» информацию; впрочем, этот термин свидетельствует о неотъемлемой роли, которую играет обмен информацией на этапе уведомления в процедуре ОВОС в трансграничном контексте.

Конвенция по трансграничным водам содержит неисчерпывающий перечень категорий данных, которыми прибрежные Стороны должны обмениваться на обычной основе (ст. 13, п. 1 и 2). В этот перечень включены реально доступные данные об: (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, (f) информации о национальных правилах прибрежных Сторон. Учитывая то, что список категорий данных является неисчерпывающим и что все Стороны связаны общим обязательством обмениваться информацией (ст. 6), Конвенция призывает прибрежные Стороны *постоянно расширять спектр подлежащей обмену информации*.

В отличие от Конвенции по трансграничным водам, список видов информации, подлежащей обмену в соответствии с



¹⁰² См. Доклад Комиссии по международному праву о работе ее сорок шестой сессии 2 мая – 22 июля 1994 г., дополнение №10 (A/49/10), стр. 193-194.

Конвенцией о промышленных авариях, является исчерпывающим, но при этом более детальным. Конвенция о промышленных авариях перечисляет элементы информации, подлежащей обмену, которые также могут быть предметом многостороннего и двустороннего сотрудничества (Приложение XI). Такие элементы включают законодательные и административные меры, политику, цели и приоритеты в отношении предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий; мероприятия и планы действий в чрезвычайных ситуациях на соответствующем уровне, затрагивающие другие Стороны; меры, принимаемые в отношении предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий; опыт действий в случае промышленных аварий и сотрудничество в деле ликвидации последствий промышленных аварий, оказывающих трансграничное воздействие; обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и ликвидацию их последствий; и т.д.

В дополнение к обеспечению постоянного двустороннего потока доступных данных, обязательство осуществлять обмен информацией также включает *обязательство предоставлять информацию в ответ на просьбу об этом*. Например, статья 13, пункт 3, Конвенции по трансграничным водам касается просьбы о предоставлении данных или информации, которые отсутствуют у запрашиваемой прибрежной Стороны. В таких случаях, запрашиваемая прибрежная Сторона должна «предпринять меры» для удовлетворения такой просьбы. Иными словами, она должна действовать в духе доброй воли и сотрудничества, предпринимая все возможное для того, чтобы предоставить данные или информацию, о которой просит запрашивающая прибрежная Сторона. Характер «должной осмотрительности», присущий обязательству предоставить запрашиваемую информацию, призван избежать навязывания абсолютных стандартов, которые бы не учитывали разный уровень технологического и экономического развития прибрежных Сторон. В целях предотвращения злоупотребления правом запрашивать данные и информацию, Конвенция по трансграничным водам позволяет прибрежной Стороне поставить предоставление информации под условие оплаты запрашивающей Стороной разумных издержек, связанных со сбором и, в случае необходимости, обработкой запрашиваемых данных и информации.

Следует подчеркнуть, что обязательство осуществлять обмен данными в соответствии с Конвенцией по трансграничным водам (ст. 13, п. 1) и предпринимать меры, чтобы предоставить информацию в ответ на просьбу об этом (ст. 13, п. 3), существует для всех прибрежных Сторон, вне зависимости от того, расположены они выше или ниже по течению. Таким образом, никакая расположенная ниже по течению прибрежная Сторона не может отказаться предоставить информацию или осуществлять обмен данными с какой-либо расположенной выше по течению прибрежной Стороной по соображениям их бесполезности для расположенной выше по течению прибрежной Стороны, либо отсутствия в них трансграничного значения. Цель требования о том, чтобы все прибрежные Стороны осуществляли обмен данными и предоставляли информацию в ответ на просьбу об этом, заключается в том, чтобы сделать возможным выполнение ими основного обязательства Конвенции по трансграничным водам – обязательства по сотрудничеству (ст. 2, п. 6), направ-

ленного на охрану трансграничных вод как разделяемого ресурса, а также морской среды. Всеобъемлющий подход к понятию окружающей среды в рамках Конвенции требует усилий со стороны всех прибрежных государств. Поскольку обмен информацией и предоставление информации в ответ на запрос являются формами сотрудничества, вышеизложенные соображения далее подкрепляются тем обстоятельством, что, в соответствии с той же статьей 2, пунктом 6, прибрежные Стороны должны осуществлять сотрудничество «на основе равенства и взаимности».

Согласно *минимальным требованиям* по соблюдению соответствующих положений об обмене информацией в рамках природоохранных конвенций ЕЭК ООН, их Стороны должны создавать механизмы или процедуры для обмена информацией и обеспечивать наличие определенных данных. Механизмы или процедуры обмена данными могут устанавливаться в рамках соответствующих соглашений или других договоренностей. Если такие двусторонние или многосторонние соглашения еще не заключены, сотрудничество по обмену информацией может начинаться с других договоренностей (например, меморандума о взаимопонимании между компетентными органами власти или соответствующими государственными органами в отношении отдельных категорий данных).

Конвенция по трансграничным водам требует, чтобы прибрежные Стороны содействовали обмену *наилучшей имеющейся технологией*, в частности, путем развития коммерческого обмена имеющейся технологией, прямых контактов и сотрудничества в промышленности, а также предоставления технической помощи (ст. 13, п. 4). **Конвенция о промышленных авариях** также предусматривает обмен технологией, а именно технологией с целью предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий (ст. 2 и ст. 16).¹⁰³ Аналогичные положения, закрепляющие обязательство содействовать обмену технологией, содержится в Протоколах к Конвенции ТЗВБР.¹⁰⁴ Указывая на «предоставление технической помощи» в качестве одного из путей содействия обмену технологией, эти инструменты ЕЭК ООН учитывают возможную разницу в уровне технологического и экономического развития Сторон и приветствуют сотрудничество по сокращению такого разрыва.

ЗАЩИТА ИНФОРМАЦИИ

Обязательство осуществлять обмен информацией может быть предметом ограничений по «защите информации». Так, положения Конвенции по трансграничным водам позволяют Сторонам, в соответствии с их национальными правовыми системами и применимыми наднациональными правилами, защищать информацию, имеющую отношение к производственной и коммерческой тайне, включая интеллектуальную собственность, или к интересам национальной безопасности (ст. 8). Конвенция Эспо содержит положение, устанавливающее ограничения на распространение информации, чтобы не затрагивать право той или иной Стороны защищать информацию, предоставление которой могло бы нанести ущерб производственной и коммерческой тайне или интересам национальной безопасности (ст. 2, п. 8). Конвенция о про-

¹⁰³ Более того, статья 18 Конвенции о промышленных авариях гласит: «Участники Конференции Сторон на своем первом совещании приступают к рассмотрению процедур создания более благоприятных условий для обмена технологией в области предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их воздействия».

¹⁰⁴ Протокол об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков 1988 года (абзац 9 Преамбулы и ст. 3); Протокол об ограничении выбросов летучих органических соединений или их трансграничных потоков 1991 года (ст. 4); Протокол относительно дальнейшего сокращения выбросов серы 1994 года (ст. 3); Протокол по тяжелым металлам 1998 года (ст. 4); Протокол по стойким органическим загрязнителям 1998 года (ст. 5) и Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном 1999 года (ст. 4).



мышленных авариях также регламентирует ограничения в отношении предоставления информации (ст. 22); положения этой Конвенции не затрагивают прав или обязанностей Сторон, вытекающих из их национальных законов, правил, административных положений или принятой правовой практики и применимых международных правил, защищать информацию, относящуюся к данным личного характера, промышленной и коммерческой тайне, включая интеллектуальную собственность, или национальной безопасности. Более того, в статье 22, пункте 2, Конвенции о промышленных авариях уточняется, что если Сторона тем не менее решает предоставить такую защищаемую информацию другой Стороне, то Сторона, получающая такую защищаемую информацию, уважает конфиденциальность полученной информации, соблюдает условия, на которых она предоставляется, и использует эту информацию лишь для тех целей, в которых она была передана.

Для лучшего понимания соотношения статьи 8 и статьи 13, пункта 1, Конвенции по трансграничным водам, а также статьи 22 и соответствующих положений Конвенции о промышленных авариях, можно обратиться к Орхусской конвенции (ст. 4, п. 3 и 4), которая более подробно касается ограничений доступа к экологической информации. Стороны не могут применять указанные выше ограничения, если они не предусмотрены их национальными правовыми системами и применимыми наднациональными правилами (в отношении Конвенции по трансграничным водам) или их национальными законами, правилами, административными положениями или принятой правовой практикой и применимыми международными правилами (в отношении Конвенции о промышленных авариях).

В Конвенциях не содержится определения термина «национальная безопасность», однако многие национальные органы власти уже ввели аналогичные исключения и применяют к ним ограничительное толкование. В некоторых странах было принято решение о том, что информация, касающаяся окружающей среды, должна быть доступной независимо от того, как она затрагивает интересы национальной безопасности. Стороны склонны оценивать доступ к информации с точки зрения его способности нанести ущерб интересам национальной безопасности. В соответствии с Конвенцией по трансграничным водам и Конвенцией о промышленных авариях, Стороны имеют право отказывать в предоставлении отдельных видов информации, относящейся к коммерческой и производственной тайне, включая интеллектуальную собственность. Для того, чтобы Стороны могли отказывать в предоставлении информации на основании коммерческой тайны, национальное право должно явно защищать рассматриваемый вид информации как коммерческую или производственную тайну. В соответствии с Конвенцией о промышленных авариях, Стороны также имеют право отказывать в предоставлении информации, которая может неблагоприятно затрагивать частную жизнь отдельных лиц. Это исключение предназначено для защиты документов, таких как данные о сотрудниках, их заработной плате и состоянии здоровья.

Следует напомнить, что Орхусская конвенция призывает Стороны толковать основания для отказа в доступе к информации ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации и того, относится ли запрошенная информация к выбросам в окружающую среду (ст. 4, п. 4).

УВЕДОМЛЕНИЕ О ПЛАНИРУЕМЫХ ВИДАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВО ОСУЩЕСТВЛЯТЬ ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ

Обязательство осуществлять обмен информацией может принимать особые формы в случае уведомления и проведения консультаций в отношении планируемых видов деятельности. Например, **Конвенция о промышленных авариях** (ст. 4) предусматривает уведомление Стороной происхождения о планируемых или осуществляемых опасных видах деятельности в пределах действия ее юрисдикции, в отношении которых есть основания считать, что они могут вызвать трансграничное воздействие. Подробная процедура уведомления изложена в приложении III к Конвенции о промышленных авариях. За уведомлением может последовать проведение консультаций между Стороной происхождения и затрагиваемой Стороной, касающихся, в частности, трансграничного воздействия опасного вида деятельности в случае промышленной аварии, а также мер по уменьшению или ликвидации ее воздействия. Как процедуре уведомления, так и процедуре проведения консультаций сопут-

ствует обязательство предоставить соответствующую информацию. Помимо этого, уведомление или обмен информацией, осуществляемые в рамках Системы уведомления о промышленных авариях ЕЭК ООН (см. главу 3.12), в основном, в форме сообщений, являются хорошо разработанными, структурированными и исчерпывающими.

Следуя такому же логическому обоснованию, обмен информацией является неотъемлемым элементом основной процедуры ОВОС в трансграничном контексте в рамках **Конвенции Эспо**. Положения об обмене информацией, изложенные в статье 3, пунктах 5-7, Конвенции, тесно связаны с процедурами уведомления и проведения консультаций в отношении планируемой деятельности. Обязанность сообщить окончательное решение относительно планируемой деятельности вместе с причинами и соображениями, на которых оно основано (ст. 6, п. 2), наряду с обменом информацией в соответствии с процедурой после-проектного анализа, могут рассматриваться в качестве особых форм обязательства по осуществлению обмена информацией в рамках Конвенции Эспо.

ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ

Основные выводы

- ◆ Природоохранные конвенции ЕЭК ООН устанавливают полноценные правовые рамки для регулирования обмена информацией между государствами как особого направления реализации общего обязательства по сотрудничеству.
- ◆ Будучи взаимодополняющими, конвенции ЕЭК ООН оказывают содействие в деле обмена широким спектром экологических данных и информации, а также технологией, предоставляя средства для эффективного управления водными ресурсами, включая совместное управление и охрану трансграничных вод. Конвенция по трансграничным водам предусматривает как обязательство по осуществлению обмена доступными данными (активный обмен информацией), так и обязательство предпринимать меры, чтобы предоставить информацию в ответ на просьбу об этом.
- ◆ Двусторонние и многосторонние соглашения или иные договоренности, а также совместные органы, создаваемые в соответствии с такими двусторонними и многосторонними соглашениями, обеспечивают полезные правовые рамки для осуществления обмена информацией.
- ◆ Институциональная структура конвенций ЕЭК ООН, основанная на Совещаниях/Конференциях Сторон, оказывает содействие в деле обмена информацией и опытом о достижениях и проблемах в осуществлении, а также извлеченных уроках.
- ◆ Согласно минимальным требованиям по осуществлению положений конвенций ЕЭК ООН, касающихся обмена информацией, их Стороны должны создавать механизмы или процедуры обмена информацией и обеспечивать наличие определенных данных, по крайней мере тех, что перечислены в императивных положениях соответствующих конвенций.



3.12 Предотвращение аварийного загрязнения вод

Промышленные аварии могут вести к серьезному загрязнению вод с трансграничным воздействием. Это было продемонстрировано в 1986 г. в ходе аварии около г. Базель, Швейцария, последовавшей за пожаром на складе химикатов, когда огромные количества выпущенной при тушении пожара воды попали в реку Рейн, вызвав колоссальный ущерб для окружающей среды. Другим примером стала авария в 2000 г. в г. Байя-Маре, Румыния, где содержащиеся цианиды воды из хвостохранилища вызвали загрязнение таких трансграничных рек, как Сомеш, Тиса и Дунай. В Центральной Азии есть участки с высоким уровнем риска аварий на промышленных предприятиях, которые производят опасные вещества или где хранятся такие вещества, включая хвостохранилища. Такие риски связаны с физическим состоянием объектов (например, в связи с устаревшей технологией), а также вероятностью наводнений, которые могут смыть промышленные объекты или хвостохранилища и унести опасные вещества, а также землетрясений, которые могут привести к разрушению промышленных установок или к утечке веществ в почву или поверхностные воды.

В Ферганской долине существует множество мест хранения радиоактивных отходов и заброшенных урановых шахт с плохо за консервированными хвостохранилищами и атомными реакторами, которые несут в себе серьезную угрозу безопасности. Хвостохранилища подвержены ветровой эрозии и, во многих случаях, легко доступны для роющих норы грызунов.¹⁰⁵

В государствах Центральной Азии действует широкий спектр правительственных постановлений и решений в отношении опасных химических веществ и отходов, включая планы по защите населения в случае чрезвычайных ситуаций. Однако в большинстве случаев правовые основы предотвращения промышленных аварий и ликвидации их последствий нуждаются в совершенствовании, с тем чтобы соответствовать всем требованиям природоохранных конвенций ЕЭК ООН, в особенности, требованиям Конвенции о промышленных авариях.

ОПАСНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В БАССЕЙНАХ ТРАНСГРАНИЧНЫХ РЕК: РОЛЬ КОНВЕНЦИИ О ПРОМЫШЛЕННЫХ АВАРИЯХ

Среди конвенций ЕЭК ООН **Конвенция о промышленных авариях** представляет собой центральный инструмент по предотвращению аварийного загрязнения, в целом, и на трансграничных водах, в частности. Целью этой Конвенции является оказание содействия Сторонам в предотвращении промышленных аварий, которые могут оказать трансграничное воздействие, обеспечении готовности к ним и ликвидации их последствий. В Конвенции также приветствуется, чтобы Стороны помогали друг другу в случае аварии, сотрудничали в области исследований и разработок, вели обмен информацией и технологиями.

Конвенция о промышленных авариях требует установления опасных видов деятельности, которые способны привести к трансграничному воздействию. Такие опасные виды деятельности означают те, в которых одно или более опасных веществ присутствует в количествах, равных или превышающих предельные величины, перечисленные в Приложении I к этой Конвенции, и которые способны привести к трансграничному воздействию (ст. 1, п. (b)). При наступлении аварии большинство веществ, перечисленных в Приложении I, обычно выбрасывается в воздух. Некоторые вещества, однако, могут вызвать серьезное загрязнение вод. Это, например, касается, веществ, токсичных или высокотоксичных для водных организмов.¹⁰⁶ Предельные количества для таких веществ составляют 500 тонн и 200 тонн, соответственно.

Очевидно, что такой список веществ никогда не будет полным и будет требовать обновления при появлении новой информации о веществах и/или их опасном воздействии. Поэтому в Конвенции о промышленных авариях введена специальная процедура для внесения поправок в Приложение I (ст. 26, п. 4).

Критерии размещения были разработаны и приняты Конвенцией о промышленных авариях в целях содействия установлению опасной деятельности, способной привести к трансграничному воздействию.¹⁰⁷ Эти критерии устанавливают максимальное расстояние для опасных видов деятельности в пределах 15 км. от границы для деятельности, предусматривающей использование веществ, которые могут вызвать пожар или взрыв, или токсичных веществ, которые могут поступить в воздушную среду в случае аварии. Для аварийного трансграничного загрязнения вод также указаны критерии размещения с учетом, в частности, расстояния опасной деятельности от границы и средней скорости потока реки, в которую могут попасть опасные вещества в случае аварии (см. вставку 14).

Важно отметить, что не все аварии, имеющие место в трансграничных бассейнах, могут вызывать значительное трансграничное воздействие, поскольку в определенных случаях снос загрязняющих веществ течением может занять такое длительное время, при котором, вероятно, могут быть приняты меры по смягчению воздействия и очистке. Таким образом, Стороны Конвенции о промышленных авариях последовали совету Совместной группы экспертов по проблемам воды и промыш-

¹⁰⁵ См. «Горячие точки радиоактивных отходов и трансграничное загрязнение в Ферганской долине в Центральной Азии», составлено картографом Эммануэлем Борнау, ЮНЕП, Программа развития Организации Объединенных Наций, Организация Североатлантического договора, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Инициатива «Окружающая среда и безопасность», 2005 г., доступно на веб-сайте ЮНЕП/ГРИД-Арендал по адресу: http://maps.grida.no/go/graphic/radioactive_waste_hotspots_and_transboundary_pollution_in_central_asia_s_ferghana_valley.

¹⁰⁶ Токсичность для водной среды выражается как летальная концентрация для рыбы, эффективная концентрация для дафний или ингибирующая концентрация для водорослей; см. приложение I к Конвенции, принятое на четвертом заседании Конференции Сторон Конвенции о промышленных авариях (2006 г.), доступно по адресу: <http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/teia/doc/ANNEX-I/AnnexIRUS.pdf>.

¹⁰⁷ См. решение 2004/2 Конференции Сторон Конвенции о промышленных авариях. Это решение устанавливает критерии размещения для опасных видов деятельности, которые могут выбрасывать опасные вещества в воздух и/или в водные объекты, ECE/CP/TEIA/12, приложение II. Следует учитывать, что приложение I к Конвенции о промышленных авариях может, при необходимости, пересматриваться, к примеру, когда становится доступной новая информация об опасных веществах. Следовательно, количества, присущие различным категориям веществ, могут варьировать (см. также вставку 14).

ленных аварий,¹⁰⁸ которая рекомендовала, чтобы расстояние между местонахождением опасной деятельности и границей соответствовало приблизительно двухдневному периоду стока при средней скорости потока.

ГОТОВНОСТЬ К ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ, ВКЛЮЧАЯ ПЛАНЫ ДЕЙСТВИЙ

Даже при строгих стандартах безопасности промышленные аварии все же могут иметь место. Поэтому Конвенция о промышленных авариях в статье 8 говорит о том, как Стороны могут поддерживать готовность к реагированию на промышленные аварии на высоком уровне, в особенности, для аварий, затрагивающих другие страны. Это включает подготовку и осуществление планов действий в чрезвычайных ситуациях на промышленной площадке, включая приемлемые меры в целях ликвидации последствий аварии и другие меры по предотвращению и сведению к минимуму трансграничного воздействия (ст. 8, п. 2), и подготовку и осуществление планов действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленной площадки. Последние охватывают меры, которые должны быть приняты в пределах территории страны, где может произойти авария, в целях предотвращения и сведения к минимуму трансграничного воздействия (ст. 8, п. 3). Более того, «Стороны стремятся обеспечить совместимость таких планов. При необходимости, разрабатываются совместные планы действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленной площадки, для содействия принятия надле-

жащих мер по ликвидации последствий аварии» (ст. 8, п. 3). Планы действий в чрезвычайных ситуациях – как на промышленной площадке, так и за ее пределами – следует регулярно пересматривать (ст. 8, п. 4).

Необходимо отметить, что в случае возникновения промышленной аварии или ее неминуемой угрозы, планы действий в чрезвычайных ситуациях, подготовленные в соответствии со статьей 8, должны приводиться в действие как можно скорее и в той мере, в какой это соответствует обстоятельствам (ст. 10, п. 3).

Положения Конвенции о промышленных авариях, связанные с трансграничными водами, например, требование о совместимости планов или о разработке совместных планов действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленной площадки, могут означать новые задачи для совместных органов, в дополнении к перечисленным в статье 9, пункте 2, **Конвенции по трансграничным водам**, или уточнять их существующие задачи. Планы действий в чрезвычайных ситуациях также требуются по статье 3, пункту 1 (j), Конвенции по трансграничным водам, наряду с обязательством по принятию мер по сокращению риска аварийного загрязнения (ст. 3, п. 1 (l)). Руководство по внедрению Конвенции рекомендует разработку планов действий в чрезвычайных ситуациях для реагирования на одну или более чрезвычайные ситуации, такие как: техническая неисправность; аварии с опасными веществами; стихийные бедствия, к которым относятся наводнения, ледяные заторы и засуха; чрезвычайные погодные

Вставка 14. Критерии размещения для опасных видов деятельности в трансграничных речных бассейнах

К опасным видам деятельности в трансграничных речных бассейнах относятся виды деятельности, размещенные:

«...вдоль или в пределах района водосборной площади [1] трансграничных или пограничных рек, трансграничных или международных озер или в пределах района водосборной площади трансграничных подземных вод для деятельности, предусматривающей использование веществ, которые включены в категории 3, 4, 5 или 8 [], указываемые в части I приложения I к Конвенции, и которые могут поступить в водотоки в случае аварии. Вопрос о том, способен ли такой вид деятельности привести к трансграничному воздействию в таком случае, следует решать компетентному органу Стороны происхождения, предпочтительно в консультации с совместными органами [2]. Это решение следует принимать в зависимости, среди прочего, от существования систем оповещения и предупреждения на реках и расстояния [3] между местом проведения опасной деятельности и границей.»*

Источник: решение 2004/2 Конференции Сторон Конвенции о промышленных авариях, пункт 5.

Примечания:

[*]: Исходный текст 2004 г. упоминал категории 3, 4, 5 или 8. В действующем на настоящий момент тексте Приложения I это следует читать как категории 4, 5, 6, 8a или 8b, т.е. охватывающие вещества, которые являются токсичными (4), высокотоксичными (5), токсичными для водных организмов (8a), высокотоксичными для водных организмов (8b) и окислители (6).

В примечании к пункту 5 говорится:

[1] Площадь водосбора трансграничной реки или озера определяется как общая площадь водосборного бассейна этой реки или озера с общим стоком.

[2] Совместный орган означает любую двустороннюю или многостороннюю комиссию или другой соответствующий организационный механизм для сотрудничества между прибрежными Сторонами.

[3] Совместная специальная группа экспертов по проблемам воды и промышленных аварий рекомендовала, чтобы это расстояние соответствовало приблизительно двухдневному периоду стока при средней скорости потока.

¹⁰⁸ Седьмое совещание стран, подписавших Конвенцию о промышленных авариях (1998 г.), выдвинуло предложение о создании совместной целевой группы экспертов по проблемам воды и промышленных аварий под эгидой Конвенции о промышленных авариях и Конвенции по трансграничным водам. Это предложение было поддержано первым совещанием Рабочей группы по управлению водными ресурсами (1998 г.), созданной под эгидой Конвенции по трансграничным водам. О деятельности этой совместной группы см. <http://live.unep.org/env/tea/adhocgroup.html>.

условия; диверсия на сооружениях; или любая другая чрезвычайная ситуация (см. также вставку 15 об уроках, извлеченных из планов действий в чрезвычайных ситуациях в трансграничных бассейнах). Бессспорно, для аварий с опасными веществами обязательства по Конвенции по трансграничным водам следует рассматривать вместе с требованиями о планах действий в чрезвычайных ситуациях, предусмотренными Конвенцией о промышленных авариях.

Более того, обязательство Сторон Конвенции по трансграничным водам разрабатывать планы действий на случай чрезвычайных ситуаций следует рассматривать совместно с их обязательством по статье 14, согласно которой:

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. ... Прибрежные Стороны информируют друг друга о компетентных органах или центрах связи, назначенных в этих целях.

Как подчеркивается в Руководстве по внедрению Конвенции, ссылка в статье 14 Конвенции по трансграничным водам

на любую критическую ситуацию, которая может стать причиной трансграничного воздействия, относится к ситуации, которая представляет угрозу причинения трансграничного воздействия. Такая ситуация может возникнуть неожиданно или может развиваться с течением времени и достичь в какой-то момент уровня, который представляет угрозу причинения трансграничного воздействия (например, непрекращающийся подъем уровня воды в ходе паводка в какой-то момент начинает представлять угрозу для безопасности плотины). В статье 14 не установлены пороговое значение или масштабы возможного трансграничного воздействия. Отсутствие порогового значения, вместе со ссылкой на «любую» критическую ситуацию, служат целям обеспечения того, чтобы прибрежные Стороны не теряли времени и информировали друг друга о как можно более широком круге ситуаций на как можно более ранней стадии. Положения данной статьи должны также применяться к ситуации, которая уже вызывает трансграничное воздействие, если информация о ней не была направлена ранее. Обязательство информировать о любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия, охватывает критические ситуации вне зависимости от их происхождения, будь то вызванные явлениями природы (наводнение, ледоход, буря, землетрясение и т.д.) или деятельностью человека (промышленные аварии или возникшие в результате человеческой деятельности наводнения, и т.д.).¹⁰⁹

Вставка 15. Планы действий в чрезвычайных ситуациях: усвоенные уроки для бассейнов трансграничных рек¹¹⁰

Консолидированный план действий в чрезвычайных ситуациях должен включать:

- » внутренний план действий в чрезвычайных ситуациях, разработанный оператором и применимый только на национальном уровне; и
- » внешний план действий в чрезвычайных ситуациях, разработанный ответственными органами и применимый как на национальном, так и, соответствующим образом, на трансграничном уровне. Оператор должен обеспечить в полной мере сотрудничество с компетентными органами (например, подразделениями реагирования водного ведомства, пожарными бригадами и т.д.) и их доступ к инфраструктуре во время чрезвычайной ситуации. Таким образом, даже учитывая, что в трансграничном контексте рассматривается только внешний план действий в чрезвычайных ситуациях, внутренний план действий в чрезвычайных ситуациях является важной отправной точкой при разработке любого внешнего плана действий в чрезвычайных ситуациях.

Прибрежные Стороны должны стремиться разработать совместный план действий в чрезвычайных ситуациях для затрагиваемого речного бассейна с тем, чтобы способствовать эффективному внедрению соответствующих мер. В противном случае прибрежные Стороны должны информировать друг друга о своих планах действий в чрезвычайных ситуациях через назначенный орган, обеспечивать, чтобы положения планов были гармонизированы, а также согласовывать механизм их скоординированного осуществления. Трансграничные планы действий в чрезвычайных ситуациях должны соответствовать национальному законодательству соответствующих прибрежных Сторон и учитывать природные условия и социально-экономическую ситуацию в затрагиваемом бассейне.

Трансграничный план действий в чрезвычайных ситуациях должен быть четким, понятным и должен описывать практические шаги, которые следует предпринять на каждом этапе чрезвычайной ситуации. Он должен содержать понятные критерии оценки качества и количества воды; список компетентных органов и контакты координационного пункта, а также шаблоны данных для заполнения ответственным лицом. В нем должна быть предусмотрена следующая методология оценки и мониторинга вод: либо прибрежные Стороны используют одни и те же системы мониторинга вод и договариваются о совместной методологии, либо каждая Сторона использует собственные системы мониторинга вод и применяет собственную методологию, которые затем гармонизируются с использованием четких правил. Чтобы способствовать поддержанию связи и преодолению возможного языкового барьера, страны могут рассмотреть возможность разработки системы единых форм уведомления. Планы действий в чрезвычайных ситуациях должны содержать четкие правила в отношении процедур информирования и привлечения общественности.

¹⁰⁹ Руководство по внедрению Конвенции, ссылка 15 выше, п. 299-300.

¹¹⁰ Там же, п. 209, 215-216.

ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ РАЗМЕЩЕНИЯ НОВЫХ И ЗНАЧИТЕЛЬНОЙ МОДИФИКАЦИИ СУЩЕСТВУЮЩИХ ОПАСНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья 7 и соответствующие положения и рекомендации Приложений V и VI к Конвенции о промышленных авариях регулируют политику в области размещения новых и значительной модификации существующих опасных видов деятельности. При этом должны рассматриваться, в частности, такие вопросы как серьезность ущерба для людей и окружающей среды и расстояние от места расположения опасной деятельности, на котором существует реальная вероятность вредного воздействия на людей и окружающую среду (Приложение V, пункт 2, подраздел о принятии решений о размещении). Более того, к вопросам, подлежащим рассмотрению, относятся результаты консультаций и участия общественности; анализ возрастания или уменьшения риска, вызываемого любым событием на территории затрагиваемой Стороны в связи с осуществлением опасной деятельности на территории Стороны происхождения; и оценка опасности для окружающей среды, включая любое трансграничное воздействие (Приложение VI, пункты 2, 3 и 4).

СИСТЕМА УВЕДОМЛЕНИЯ О ПРОМЫШЛЕННЫХ АВАРИЯХ

Для эффективного и скоординированного реагирования на промышленные аварии, «Стороны обеспечивают создание и эксплуатацию совместимых и эффективных систем уведомления об авариях...» (Конвенция о промышленных авариях, ст. 10, п. 1). Это обязательство Конвенции привело к созданию

Системы уведомления о промышленных авариях ЕЭК ООН. С 2008 г. эта система действует через приложение в сети Интернет.¹¹¹ Для уведомления о промышленной аварии необходимо заполнить и отослать форму в режиме online, где содержится информация раннего предупреждения об аварии (например, место расположения опасной деятельности и задействованные вещества). Также, когда будет известна дополнительная информация об аварии, необходимо представить отчет с предварительной информацией. Если требуется помощь, необходимо заполнить и отослать доклад с запросом о взаимной помощи. Уведомление происходит посредством электронной почты между пунктами связи.

КОМПЕТЕНТНЫЕ ОРГАНЫ И ПУНКТЫ СВЯЗИ

Стороны Конвенции о промышленных авариях должны назначить или создать органы для предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и реагирования на них (ст. 17). Большинство Сторон Конвенции назначило в качестве компетентных органов министерства окружающей среды и/или министерства внутренних дел; к другим примерам можно отнести Федеральный центр тревоги (Австрия), министерство обороны (Дания), Национальный совет по спасению (Эстония) и министерство по чрезвычайным ситуациям (Казахстан). Страны-члены ЕЭК ООН, не являющиеся Сторонами Конвенции, номинировали контактных лиц. Согласно Конвенции, Стороны также должны назначить пункты связи, т.е. физических лиц, к которым должны будут поступать уведомления о промышленных авариях и которым могут быть направлены запросы о помощи. На 1 июля 2011 г., сеть пунктов связи охватывала 39 стран и ЕС.



¹¹¹ Система уведомления о промышленных авариях ЕЭК ООН, см. <http://live.unece.org/env/teia/pointsofcontact.html>.

Вставка 16. Совместные немецко-польские учения по трансграничному загрязнению реки Одер: извлеченные уроки (2009 г.)

Участники согласились с тем, что для обеспечения эффективности реагирования ключевое значение имеет **сотрудничество между соседними странами**. Такое сотрудничество может быть успешным лишь в случае, когда оно не ограничивается антикризисным управлением (обеспечением готовности и мерами реагирования), но также охватывает вопросы управления рисками (предотвращения), а также управления рисками в послекризисный период, когда проводится обмен информацией между странами и их органами, ответственными за разные сферы управления рисками (за сотрудничество между отдельными районами и странами, а также методологию управления рисками по всей цепочке безопасности).

В сфере **управления рисками** важно, чтобы соседние страны могли надлежащим образом выявлять источники риска, вести соответствующие базы данных и обмениваться информацией о рисках. Им также следует сотрудничать друг с другом, в первую очередь, путем обмена информацией о новой практике и технологии (например, о методологиях оценки рисков, моделировании, подходах к планированию землепользования и т.д.) или осуществления совместных проектов по совершенствованию стандартов в области безопасности и сокращению рисков возникновения чрезвычайных ситуаций (например, проектов по вопросам инфраструктуры жизнеобеспечения).

В рамках **антикризисного управления** соседним странам следует согласовывать планы действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленной площадки. Такое согласование должно предусматривать, в первую очередь, в отношении планирования мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных путях, наличие соглашения по следующим аспектам:

- » применение или создание систем связи, оповещения и сигнализации (например, систем связи, оповещения и сигнализации для таких международных рек, как Одер, Рейн, Дунай, Эльба; Системы уведомления о промышленных авариях ЕЭК ООН и т.д.);
- » определение секторов для принятия мер реагирования;
- » процедуры и схемы оказания взаимопомощи (пересечение границы силами по ликвидации в случае возникновения чрезвычайной ситуации).

Важной частью антикризисного управления также является непрерывное **совместное обучение** сил по ликвидации чрезвычайных ситуаций с целью проверки степени осведомленности персонала о согласованных процедурах и системах, а также способности к их применению.

Для послекризисного управления также необходимо соответствующее сотрудничество. В первую очередь, страны должны оказывать в случае необходимости взаимную помощь в установлении причин аварии, особенно для крупных аварий. В случае аварии в приграничном районе им следует провести **оценку** совместных мер по ее ликвидации и выявить неэффективные процедуры. Государства должны обмениваться друг с другом информацией о других уроках, извлеченных из различных инцидентов и аварий, с тем чтобы сделать возможным предотвращение аналогичных случаев в будущем или подготовку более эффективных мер реагирования.

В числе мер по созданию и поддержанию надлежащей готовности к реагированию на промышленные аварии, национальные органы власти должны сформировать и поддерживать эффективную систему по уведомлению о чрезвычайных ситуациях и управлению ими с участием соответствующих органов. Поскольку аварийные выбросы опасных веществ могут оказывать негативное влияние на трансграничные воды, рекомендуется, чтобы компетентные органы и пункты связи поддерживали соответствующие контакты с органами, ответственными за управление водными ресурсами. Это также относится к поддержанию связи с совместными органами (например, международными речными комиссиями), как неоднократно подчеркивалось Совместной группой экспертов по проблемам воды и промышленных аварий. Более того, в 2009 г. немецко-польские учения (см. вставку 16) и техническое рабочее совещание по совместному управлению трансграничными чрезвычайными ситуациями, связанными с международными водотоками, позволили сделать вывод о том, что:

Сотрудничество невозможно, если в странах не принято законодательство, обеспечивающее основу для управле-

ния рисками, антикризисного управления и управления в послекризисный период. Кроме того, оно будет затруднено без заключения двусторонних соглашений, более подробно определяющих обязанности соседних стран и их органов по отношению друг к другу. Законодательство и двусторонние соглашения необходимо не только принимать, но и обеспечивать их выполнение.¹¹²

КОНВЕНЦИЯ ЭСПО И ПРОТОКОЛ О РВПЗ

Важно отметить, что положения Конвенции о промышленных авариях упоминают ОВОС (Приложение VIII, пункт 4), либо напрямую **Конвенцию Эспо** (ст. 4, п. 4), что еще раз говорит о превентивной роли инструмента ОВОС и этой Конвенции. Предлагаемые виды деятельности, подпадающие под Конвенцию Эспо, включают такие опасные виды деятельности как химические комбинаты, виды деятельности, связанные с ядерной энергией, трубопроводы с трубами большого размера и некоторые установки по удалению отходов (Добавление I к Конвенции Эспо).

¹¹² Совместное управление ликвидацией трансграничных чрезвычайных ситуаций, связанных с международными водотоками: немецко-польские учения. Доклад о работе технического рабочего совещания (ECE/CP.TEIA/2010/8); доступен по адресу: <http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2010/teia/ece.cp.teia.2010.8.RU.pdf>.

Также следует отметить, что **Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей** к Орхусской конвенции требует от Сторон создания национальных систем по сбору и отчетности в отношении информации о загрязнении. Статья 4 Протокола устанавливает серию ключевых элементов такого регистра, которые предполагают создание и поддержание национального РВПЗ, представляющего в отношении точечных источников загрязнения информацию по отдельным предприятиям. Важно отметить, что такие регистры с информацией по отдельным предприятиям также должны отражать опасные виды деятельности, как они определены в Конвенции о промышленных авариях.

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ И НАДЛЕЖАЩАЯ ПРАКТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКСПЛУАТАЦИОННОЙ НАДЕЖНОСТИ ТРУБОПРОВОДОВ

В регионе ЕЭК ООН трубопроводы все в большей степени становятся важными средствами переноса опасных веществ, перечисленных в Приложении I к Конвенции о промышленных авариях. Среди основных веществ, транспортируемых по трубопроводам в регионе ЕЭК ООН, можно выделить сы-

рую нефть, ее дериваты и природный газ. Масштабы воздействия аварий, связанных с трубопроводами, могут быть весьма серьезными, как это показали авария с разливом нефти в Республике Коми (Российская Федерация) в 1994 г. и взрыв газа в Гилангене (Бельгия) в 2004 г. Воздействие внешних факторов является наиболее частой причиной инцидентов на трубопроводах в регионе ЕЭК ООН. Другими причинами инцидентов являются коррозия, некачественное строительство и недостаточное техническое обслуживание трубопроводов.

Хотя в настоящее время вопросам безопасной эксплуатации трубопроводов уделяется все большее внимание, а подавляющее большинство операторов признают значение поддержания целостности своих систем трубопроводов, во многих странах ЕЭК ООН безопасность эксплуатации трубопроводов требует дальнейших усилий. Существует необходимость в повышении степени осведомленности и обмене опытом и надлежащей практикой между компетентными органами, операторами трубопроводов и общественностью.

Поскольку многие трубопроводы пересекают границы двух и более стран, аварии на трубопроводах, которые переносят

Вставка 17. Некоторые основные принципы и рекомендации, включенные в «Руководящие принципы и надлежащую практику обеспечения эксплуатационной надежности трубопроводов»

Конструкция и эксплуатация трубопроводов для транспортировки опасных веществ должны быть такими, чтобы обеспечивать предотвращение неконтролируемого выброса веществ в окружающую среду. Утечки из любой части какого-либо агрегата или трубопровода, которые содержат опасные вещества, необходимо должным образом быстро и надежно определять, в особенности, в экологически чувствительных или густонаселенных районах.

Правительства должны играть главную роль в создании и обеспечении функционирования административных структур, с тем чтобы содействовать развитию надежных и экологически приемлемых инфраструктур транспортировки, включая трубопроводы.

Национальное законодательство должно быть четким для понимания, реализуемым на практике и согласованным между различными странами в целях содействия международному сотрудничеству, например, в разработке и осуществлении планов действий в чрезвычайных ситуациях.

Странам - членам ЕЭК ООН следует создать систему разрешений и процедур планирования землепользования с привлечением общественных организаций, с тем чтобы обеспечить эксплуатационную надежность трубопроводов при их планировании, проектировании и строительстве. Они также должны обеспечить адекватный уровень мониторинга и контроля.

Компетентным органам следует:

- » организовать процесс выдачи разрешений, включая проведение ОВОС, в том числе в необходимых случаях и в трансграничном контексте;
- » создать систему инспекций или других мер контроля в целях обеспечения того, чтобы работа операторов трубопроводов удовлетворяла требованиям;
- » обеспечить постоянное рассмотрение внешних и внутренних планов действий на случай чрезвычайных ситуаций, их проверку и, при необходимости, переработку и обновление через соответствующие промежутки времени.

Оператор трубопровода и/или его владелец несут основную ответственность на протяжении всего жизненного цикла его систем в отношении обеспечения эксплуатационной надежности и за принятие мер по предотвращению аварий и ограничению их последствий для здоровья человека и окружающей среды. Кроме того, в случае аварий ими принимаются все возможные меры по ограничению последствий.

Оператор трубопровода должен составить документ с описанием системы управления трубопроводом и обеспечить практическую реализацию этой системы. Система управления трубопроводом должна быть сформирована таким образом, чтобы гарантировать высокий уровень защиты здоровья человека и окружающей среды.

опасные вещества, могут оказывать далеко идущее трансграничное воздействие и вести к аварийному загрязнению вод. Это обуславливает необходимость гармонизации их эксплуатации по всему региону, поскольку правила и требования, касающиеся эксплуатационной надежности трубопроводов, разнятся по странам.

Учитывая эти обстоятельства, Стороны Конвенции о промышленных авариях и Стороны Конвенции по трансграничным водам приняли решение поделиться опытом в отношении обеспечения безопасности трубопроводов и поручили Совместной группе экспертов по проблемам воды и промышленных аварий координировать подготовку Руководящих принципов и надлежащей практики обеспечения эксплуатационной надежности трубопроводов¹¹³ (см. вставку 17).

Руководящие принципы были приняты в 2006 г. высшими органами обеих Конвенций. Они адресованы правительствам, компетентным органам и операторам/владельцам трубопроводов. В приложении к Руководящим принципам приводятся конкретные рекомендации по техническим и организационным аспектам, включая проектирование, строительство, испытание, систему управления трубопроводом, планирование на случай чрезвычайных ситуаций, проведение инспекций, оценку опасности/риска и планирование землепользования.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ЗАГРЯЗНЕНИЯ НЕФТЬЮ

Добыча и транспортировка нефти могут оказывать на окружающую среду, природные ресурсы и здоровье населения негативное воздействие, которое простирается за пределы государственных границ. Для того чтобы обеспечить должный учет экологических соображений в нефтяной промышленности, этим вопросам уделяется отдельное внимание в природоохранных конвенциях ЕЭК ООН. Добавление I к **Конвенции Эспо** упоминает добычу углеводородов на континентальном шельфе, нефтеочистительные заводы (за исключением предприятий, производящих только смазочные материалы из сырой нефти), крупные склады для хранения нефтяных, нефтехимических и химических продуктов и нефтепроводы с трубами большого диаметра в перечне видов деятельности, подпадающих под сферу деятельности Конвенции. Аналогичным образом Приложение I к **Орхусской конвенции** относит нефтеперерабатывающие заводы и трубопроводы для транспортировки нефти диаметром более 800 мм. и протяженностью более 40 км. к видам деятельности, к которым Стороны должны применять положения об участии общественности (ст. 6). Соответствующие положения **Конвенции по трансграничным водам** и **Конвенции о промышленных авариях**, как и следовало ожидать, также касаются этого поля деятельности: в частности, в соответствии с этими Конвенциями, должны быть подготовлены планы предотвращения разливов нефти и планы действий в чрезвычайных ситуациях.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ АВАРИЙНОГО ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОД

Основные выводы

- ◆ Конвенция о промышленных авариях представляет собой центральный инструмент по предотвращению аварийного загрязнения, обеспечению готовности и реагированию. Совместная работа в рамках Конвенции о промышленных авариях и Конвенции по трансграничным водам направлена на предотвращение аварийного загрязнения в трансграничных речных бассейнах.
- ◆ В дополнение к обязательству по установлению опасных видов деятельности, Конвенция о промышленных авариях содержит обязательства по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, включая осуществление планов действий в чрезвычайных ситуациях, по созданию системы уведомления о промышленных авариях, по уведомлению затрагиваемых Сторон в случае промышленной аварии и принятию надлежащих мер реагирования.
- ◆ Эти требования подкрепляются обязательствами Конвенции по трансграничным водам по разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях, информированию прибрежных Сторон о критических ситуациях, которые могут стать причиной трансграничного воздействия, созданию скоординированных или совместных систем оповещения и сигнализации и оказанию взаимной помощи по запросу.
- ◆ Поскольку аварийные выбросы опасных веществ могут негативно сказываться на трансграничных водах, компетентным органам и пунктам связи по Конвенции о промышленных авариях рекомендуется устанавливать и поддерживать надлежащие контакты с органами, ответственными за управление водными ресурсами, в контексте более широких усилий по налаживанию эффективной системы по уведомлению и управлению чрезвычайными ситуациями с участием соответствующих органов. Совместные органы трансграничного водного сотрудничества должны играть важную роль в предотвращении аварийного загрязнения вод в трансграничных бассейнах.

¹¹³ ECE/CPT/EA/2006/11–ECE/MP/WAT/2006/8, доступно по адресу: http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/teia/ECE_CPT/EA_2006_11%20R.pdf.



3.13 Плотины и другие гидротехнические сооружения

Водохозяйственная инфраструктура Центральной Азии состоит из сотен водохранилищ, плотин, оросительных систем и насосных станций, множества каналов и десятков гидроузлов комплексного назначения. Здесь находится самая высокая в мире каменно-набросная плотина – Нурекская, высотой 300 метров на реке Вахш (притоке реки Амударья) в Таджикистане, и один из самых длинных в мире каналов – Каракум-река протяженностью более 1100 км, по которому из реки Амударья в Туркменистан поступает около половины используемой в стране воды. Водохозяйственная инфраструктура часто строилась для последующего совместного использования, когда страны Центральной Азии были частью Советского Союза.

Плотины и созданные ими водохранилища имеют огромное значение для экономики и будущего развития региона Центральной Азии – они обеспечивают снабжение питьевой водой, с помощью сезонного и многолетнего регулирования речного стока служат надежным источником водообеспечения для нужд орошения, промышленности и гидроэнергетики. Плотины и водохранилища также могут быть эффективными средствами для борьбы с наводнениями и засухой.

Сегодня основным вопросом в центре региональных дебатов по использованию водно-энергетических ресурсов в Центральной Азии является планируемое дополнительное развитие гидроэнергетического потенциала стран верховий – Таджикистана и Кыргызстана – путем строительства новых плотин и водохранилищ, включая большие плотины. Эти планы вызывают озабоченность и встречают разный уровень оппозиции в соседних государствах.

Еще одним важным вопросом является старение существующих плотин в Центральной Азии. Старение водохозяйственной инфраструктуры, в сочетании с отсутствием средств на ее надлежащее содержание, наряду с ростом населения в местностях ниже по течению, ведут к увеличению риска для жизни и здоровья людей, их имущества и окружающей среды, в том числе в трансграничном контексте.

Как в отношении действующей, так и в отношении возможной новой водохозяйственной инфраструктуры, развитие сотрудничества и поиск совместных решений по управлению, использованию и безопасности такой инфраструктуры представляется важной задачей. Двустороннее сотрудничество между Казахстаном и Кыргызстаном по совместному управлению и использованию водохозяйственной инфраструктуры на реках Чу и Талас является позитивным примером, равно как и сотрудничество между Туркменистаном и Ираном по плотине «Достлык» на реке Теджен/Герируд.

КОНВЕНЦИИ ЕЭК ООН И РАЗВИТИЕ НОВЫХ ПЛОТИН

Ни одна из природоохранных конвенций ЕЭК ООН не препятствует развитию. *Ни одна из конвенций ЕЭК ООН не запрещает строить новые плотины*, включая большие плотины. Плотины есть по всему региону ЕЭК ООН, а в государствах, участвующих в природоохранных конвенциях ЕЭК ООН, строятся новые плотины. В то же время конвенции требуют выполнения определенных процедурных шагов и соблюдения определенных обязательств, когда планируется возведение новой плотины или существенное изменение в действующей плотине. Применение этих требований конвенций ЕЭК ООН ведет к более качественным решениям, улучшает процесс принятия решений, повышает взаимопонимание между прибрежными государствами и способствует предотвращению разногласий и споров.

В **Конвенции по трансграничным водам** плотины не упоминаются. Однако ее ключевые обязательства – предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия (ст. 2, п. 1), обеспечения справедливого и разумного использования (ст. 2, п. 2 (с)), и сотрудничества (ст. 2, п. 6) – предоставляют общие рамки, которыми должны руководствоваться Стороны в своих взаимоотношениях при планировании новой деятельности, в том числе плотин и других водохозяйственных сооружений. Кроме того, статья 9 обязывает прибрежные Стороны заключать соглашения и создавать совместные органы, в задачи которых входит «вы-

ступать в качестве форума для обмена информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод и соответствующих установок, которые могут оказывать трансграничное воздействие» и «участвовать в осуществлении оценки воздействия на окружающую среду в отношении трансграничных вод на основе соответствующих международных норм», в то время как статья 10 требует от прибрежных Сторон проводить консультации по требованию одной из Сторон. Такая структура сотрудничества призвана обеспечить, чтобы прибрежные Стороны консультировались друг с другом по всем основным вопросам, связанными с разделяемыми ими водами, включая строительство новых плотин и иных гидротехнических сооружений.

«Крупные плотины и водохранилища» включены в Добавление I к **Конвенции Эспо**. Это означает, что когда крупная плотина и/или водохранилище становятся «планируемой деятельностью» в значении Конвенции Эспо,¹¹⁴ Сторона происхождения (Сторона, планирующая деятельность) несет следующие основные обязательства. Во-первых, она должна обеспечить проведение ОВОС до того, как будет принято решение разрешить или построить предлагаемую плотину или водохранилище, которые вероятно будут иметь значительное вредное трансграничное воздействие. Во-вторых, Сторона происхождения должна уведомить затрагиваемые Стороны о планируемой деятельности. В-третьих, Сторона происхождения должна провести консультации с затрагиваемыми Сторонами в отношении потенциального трансграничного воздействия

¹¹⁴ «Планируемая деятельность» понимается как любая деятельность или любое существенное изменение в той или иной деятельности, требующее принятия решения компетентным органом в соответствии с применимой национальной процедурой (Конвенция Эспо, статья 1, (v)).

предлагаемой крупной плотины или водохранилища и мер по сокращению или исключению такого воздействия. Важно подчеркнуть, что Сторона происхождения *самостоятельно принимает окончательное решение по поводу планируемой крупной плотины или водохранилища*: Конвенция Эспо требует только, чтобы Стороны учитывали «должным образом» результаты ОВОС, замечания, полученные от органов власти и общественности, а также итоги консультаций с затрагиваемыми Сторонами (ст. 6, п. 1). Также **Протокол по стратегической экологической оценке** к этой Конвенции требует от Сторон Протокола применять его положения об уведомлении и консультациях также к планам и программам, которые вероятно могут оказать значительное трансгранич-

Орхусская конвенция отдельно упоминает в Приложении I «плотины и другие объекты, предназначенные для удерживания или постоянного хранения воды, для которых новое или дополнительное количество задерживаемой или хранимой воды превышает 10 млн. м³», таким образом, требуя от своих Сторон применять процедуры статьи 6, касающиеся участия общественности, в отношении решений по вопросу о целесообразности выдачи разрешений по таким планируемым видам деятельности. Кроме того, в Приложение I включены «Работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами, при которых такая переброска направлена на предотвращение возможной нехватки воды и объем перебрасываемой воды превышает 100 млн. м³/год» и «во всех дру-



ное воздействие на окружающую среду, включая здоровье (ст. 10). Разработка национальной стратегии или программы действий по развитию гидроэнергетики подпадает под эти положения Протокола.

Конвенция о промышленных авариях четко исключает из сферы своего применения «разрушения плотин, за исключением воздействия промышленных аварий, вызванных такими разрушениями» (ст. 2, п. 2 (с)). В ходе переговоров по Протоколу о гражданской ответственности к Конвенции о промышленных авариях и Конвенции по трансграничным водам был сделан вывод о том, что исключение разрушений плотин, которое содержится в статье 2, пункте 2 (с), Конвенции о промышленных авариях, относится только к плотинам на воде. Для того чтобы исключить какую-либо неопределенность, Протокол по гражданской ответственности четко устанавливает, что в сфере его применения включены плотины хвостохранилищ (ст. 2, п. 2 (е) (i)).¹¹⁵ Конвенция о промышленных авариях закладывает принцип ответственности оператора («оператору вменяется в обязанность принятие всех мер, необходимых для исключения риска при осуществлении опасной деятельности и предотвращения промышленных аварий»), который стал общим принципом в национальном законодательстве государств, касающемся безопасности плотин.

гих случаях работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами с многолетним средним потоком забора воды из бассейна, превышающим 2 000 млн. м³/год, при которых объем перебрасываемых вод превышает 5 процентов этого потока», для которых Стороны также должны применять положения статьи 6.

СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПЛОТИНЫ: ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО КОНВЕНЦИЯМ ЕЭК ООН

Ключевое обязательство, которое международное право налагает на государства в этой области, – это обязательство *принимать все необходимые меры*, т.е. осуществлять должную осмотрительность, чтобы *содержать и защищать сооружения, инфраструктуру и иные объекты на международных водотоках*. Это обязательство вытекает из обязанности государств не причинять ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами национальной юрисдикции – основополагающего принципа международного права окружающей среды. Сформулированное в Проектах статей КМП о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1994 г. и, в последующем, в Конвенции Организации Объединенных Наций 1997 г., в качестве обязательства государств водотока «в пре-

¹¹⁵ См. отчет шестого совещания Конференции Сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (ECE/CP/TEIA/22), п. 59-60; доступен по адресу: http://live.unece.org/env/teia/cop_c1.html.

делах своей соответствующей территории дела[ть] все от них зависящее для сохранения и защиты сооружений, установок и других объектов, относящихся к международному водотоку»,¹¹⁶ это обязательство не прописано в природоохранных конвенциях ЕЭК ООН. Конвенции ЕЭК ООН – в частности, Конвенция по трансграничным водам и Конвенция Эспо, – рассматривают это специальное обязательство как часть обязательства предотвращения, сокращения и ограничения трансграничного воздействия. Схожим образом, обязательство вступать в консультации в отношении безопасной эксплуатации и безопасного содержания сооружений, а также их защиты от умышленных или небрежных действий либо сил природы, прописанное в Проектах статей КМП 1994 г. и Конвенции Организации Объединенных Наций 1997 г., покрывается более общими обязательствами Конвенции по трансграничным водам по обмену информацией, как регулярно, так и по запросу (ст. 13), и по проведению консультаций по запросу (ст. 14).

Обязательство по содержанию и защите сооружений, установок и других объектов часто указывается в двусторонних и многосторонних соглашениях и договоренностях по трансграничным водам. К примеру, в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о рациональном использовании и охране трансграничных вод 2008 г. предусмотрено обязательство Сторон, которые «обеспечивают содержание в надлежащем техническом состоянии существующих гидротехнических и иных сооружений на трансграничных водах».¹¹⁷ Совместные органы, создаваемые прибрежными государствами в рамках соглашений по трансграничным водам, часто также уполномочены следить за содержанием и безопасностью плотин и иных водохозяйственных сооружений.

Кроме того, Конвенция Эспо, которая применяется не только к новым видам деятельности, но и к «люб[ому] существен[ому] изменени[ю] в той или иной деятельности», может быть важным

механизмом по содействию безопасности плотин, обеспечивая учет озабоченностей соседних стран не только в отношении планируемых плотин, но и в отношении изменений в существующих плотинах и их работе.

Безопасность плотин уже давно является областью работы и активной деятельности ЕЭК ООН. В 1988 г. старшие советники правительств стран ЕЭК по проблемам окружающей среды и водных ресурсов приняли инструмент «мягкого права» – *Рекомендации правительствам стран ЕЭК по безопасности плотин с уделением особого внимания небольшим плотинам*.¹¹⁸ Рекомендации преимущественно касаются мер, которые должны быть приняты внутри государств. Однако в них подчеркивается необходимость активизации сотрудничества стран бассейна по вопросам безопасности плотин, стандартов, норм и ответственности. В Рекомендациях также говорится, что страны бассейна, по возможности, должны согласовывать и принимать одинаковые процедуры, стандарты и правила.

С 2006 г. ЕЭК ООН выполняет проект «Содействие развитию сотрудничества по безопасности плотин в Центральной Азии»,¹¹⁹ который является частью программы работы Конвенции по трансграничным водам. Проект помогает странам Центральной Азии в создании надлежащих организационно-правовых рамок по безопасности плотин на национальном и региональном уровне и в укреплении обмена информацией и направления уведомления в случае аварий на плотинах. В качестве основы для гармонизации национальных правовых рамок был подготовлен модельный национальный закон по безопасности гидротехнических сооружений, включая плотины. Также ведутся переговоры по проекту регионального соглашения для стран Центральной Азии по сотрудничеству в области безопасности плотин. К числу основных результатов проекта можно отнести улучшение национальных правовых и институциональных рамок по безопасности плотин в странах Центральной Азии.

ПЛОТИНЫ И ДРУГИЕ ГИДРОТЕХНИЧЕСКИЕ СООРУЖЕНИЯ

Основные выводы

- ♦ Природоохранные конвенции ЕЭК ООН не запрещают строить новые плотины, включая большие плотины. Они требуют, чтобы были предприняты определенные процедурные шаги и соблюдены определенные обязательства, в частности, о направлении уведомления и проведении консультаций, когда планируется строительство новой плотины или существенное изменение существующей. Конвенции ЕЭК ООН оставляют право принятия решений за Стороной, которая планирует сооружение плотины. Такие процедуры облегчают применение Сторонами предметно-материальных принципов, таких как обязательство по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, принцип справедливого и разумного использования и обязательство сотрудничества.
- ♦ По конвенциям ЕЭК ООН обязательство государств делать все от них зависящее для поддержания и защиты сооружений, установок и других объектов на трансграничных водах является частью обязательства принимать все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия.
- ♦ ЕЭК ООН активно работает по развитию правовых, технических и институциональных рамок на различном уровне для сотрудничества по безопасности плотин, с акцентом в настоящее время на субрегиональное сотрудничество в Центральной Азии.

¹¹⁶ Комментарий к Проектам статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков в Докладе Комиссии международного права о работе ее сорок шестой сессии 2 мая – 22 июля 1994 г., дополнение N10 (A/49/10), к статье 26; статья 26 Конвенции Организации Объединенных Наций 1997 г.

¹¹⁷ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о рациональном использовании и охране трансграничных вод, подписано в Пекине 29 января 2008 г., ст. 2, п. 3.

¹¹⁸ Рекомендации правительствам стран ЕЭК ООН по безопасности плотин с уделением особого внимания небольшим плотинам (1988 г.), доступно по адресу: http://live.unesco.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/Reco_r/Reco_DamSafety_r.pdf.

¹¹⁹ Проект внедряется в сотрудничестве с Международным Фондом спасения Арала. Более подробная информация о проекте по адресу: <http://live.unesco.org/env/water/damsafety.html>.



3.14 Хвостохранилища

В январе 2000 г. аварийная утечка 100 тыс. куб. м. загрязненных цианидами вод в реку Лапус вследствие прорыва плотины в г. Байя-Маре (Румыния) показала, какие значительные риски несут в себе хвостохранилища для здоровья человека и окружающей среды. Эта авария вызвала серьезное загрязнение трансграничных вод в реке Сомеш (протекающей в Румынии и Венгрии) и далее в расположенных ниже по течению участках рек Тиса и Дунай. Недавно, в октябре 2010 г., выброс на алюминиевом заводе в г. Айка в Венгрии привел к серьезному загрязнению поверхностных и подземных вод и наземных экосистем, еще раз продемонстрировав значительные риски, связанные с работой хвостохранилищ.

В Центральной Азии – помимо хвостов, содержащих золото, свинец, ртуть, олово и иные нерадиоактивные материалы, – крайне актуальна проблема урановых хвостов. Многие хранилища радиоактивных отходов расположены в регионах сейсмической активности, в оползневых и склонных к селевым потокам участках, в зонах, подверженных наводнениям, и в районах с высоким уровнем подземных вод, а также вблизи берегов рек в основных трансграничных бассейнах.¹²⁰ В Кыргызстане главную угрозу представляют большие свалки радиоактивных отходов, которые страна унаследовала со времен советской эпохи. Эти отходы хранятся в 36 хвостохранилищах урановых отходов и 25 урановых шахтных отвалах, расположенных по всей стране. Продолжающийся распад отходов обогащения урана и связанные с этим риски загрязнения водных ресурсов несут в себе широкий спектр угроз для здоровья населения и окружающей среды; они также представляют угрозу для политической и экономической стабильности в регионе, поскольку могут оказывать трансграничное воздействие на соседние страны, например, Казахстан, Таджикистан и Узбекистан.¹²¹

Многие существующие хвостохранилища в Центральной Азии, будь то действующие, бездействующие, заброшенные, временно закрытые или бесхозные, подпадают под определение «опасной деятельности» по Конвенции ЕЭК ООН о промышленных авариях, если в них присутствуют опасные вещества в количествах, указанных или превышающих пороговые значения, принятые этой Конвенцией. В этой связи следует в большей степени использовать платформу этой Конвенции для улучшения управления хвостохранилищами в Центральной Азии.

КОНВЕНЦИИ И ПРОТОКОЛЫ ЕЭК ООН, ИМЕЮЩИЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ХВОСТОХРАНИЛИЩ

В **Конвенции о промышленных авариях** под «промышленной аварией» понимается, в том числе, событие, возникающее в результате неконтролируемых изменений в ходе любой деятельности, связанной с опасными веществами, на промышленном объекте, например, в ходе производства, использования, хранения, перемещения или удаления (см. ст. 1, п. (а)). Такие объекты включают хвостохранилища (см. вставку 18), при условии, что опасные вещества присутствуют в количествах, равных или превышающих предельные величины, указанные в Приложении I к Конвенции о промышленных авариях.

Поскольку промышленные аварии могут оказывать значительное трансграничное воздействие на трансграничные поверхностные и подземные воды, можно проследить тесную связь с положениями **Конвенции по трансграничным водам**, касающимися аварий, так как эта Конвенция разрабатывалась параллельно с Конвенцией о промышленных авариях. Например, Конвенция по трансграничным водам требует сведения к минимуму риска аварийного загрязнения (ст. 3, п. 1 (l)), разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях (ст. 3, п. 1 (j)) и введения в действие систем оповещения и сигнализации о критических ситуациях (ст. 14).

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И НАДЛЕЖАЩАЯ ПРАКТИКА ДЛЯ ХВОСТОХРАНИЛИЩ

Основываясь на положениях Конвенции по трансграничным водам и Конвенции о промышленных авариях, Совместная группа экспертов по проблемам воды и промышленных аварий (см. главу 3.12) подготовила документ *Руководящие принципы обеспечения безопасности и надлежащая практика для хвостохранилищ* (2008 г.).¹²² Руководящие принципы призваны содействовать ограничению числа аварий на хвостохранилищах и смягчению их последствий для здоровья человека и окружающей среды. В них содержатся административные, технические и организационные предписания, связанные с управлением хвостохранилищами, включая положения об участии общественности. Эти предписания адресованы правительствам, компетентным органам и операторам таких установок (см. вставку 19). Они также содержат резюме надлежащей практики управления для хвостохранилищ.

ХВОСТОХРАНИЛИЩА И КОНВЕНЦИЯ ЭСПО

Неслучайно, что «Руководящие принципы обеспечения безопасности и надлежащая практика для хвостохранилищ» ссылаются на положения **Конвенции Эспо**, указывая, что

¹²⁰ См. Организация Объединенных Наций в Кыргызстане. Урановые хвостохранилища в Центральной Азии, доступно по адресу: <http://www.un.org.kg/ru/un-in-kyrgyzstan/what-we-do/article/233-What%20UN%20does/3557-uranium-tailings-in-central-asia>.

¹²¹ *Обзоры результативности экологической деятельности. Кыргызстан. Второй обзор*, (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.09.II.E.7, стр. 131); доступно по адресу: http://live.unepce.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/Kyrgyzstan%20II%20ru.pdf.

¹²² Руководящие принципы обеспечения безопасности и надлежащая практика для хвостохранилищ (ECE/CP.TEIA/2008/9 и ECE/MP.WAT/WG.1/2008/5), доступны по адресу: http://www.unepce.org/env/documents/2008/TEIA/ECE_CP_TEIA_2008_9R.pdf.

Вставка 18. Хвостохранилища

Хвостохранилище включает весь комплекс сооружений, необходимых для складирования и хранения хвостов от добычи руд. Хвосты представляют собой смесь воды и минеральных частиц, размеры которых колеблются в пределах от 10 мкм. до 1,0 мм., остающихся после отделения ценной фракции руды от фракции, не имеющей экономической ценности. В угледобыче хвосты представляют собой мелкозернистые отходы, растворенные в воде.

Хвосты могут содержать остаточные количества металлов, имевшихся в исходной руде (например, сурьма, медь, золото, ртуть, олово) и могут иметь в значительном количестве опасные вещества, использовавшиеся в процессе экстракции, такие как неорганические компоненты меди или цианиды. При ненадлежащем обращении могут происходить значительные утечки опасных веществ в поверхностные или подземные воды, а также загрязнение воздуха на небольшие расстояния сухой пылью хвостов, выдуваемой с мест хранения.

Риски загрязнения поверхностных и подземных вод и связанный с загрязнением ущерб или риск для здоровья человека, инфраструктуры и экологических ресурсов несут в себе хвостохранилища всех пяти категорий: действующие, бездействующие или неэксплуатируемые, эксплуатируемые без должного контроля, законсервированные или окончательно закрытые, заброшенные или бесхозные.

Особое беспокойство возникает в связи с наличием большого числа эксплуатируемых без должного контроля, заброшенных или бесхозных хвостохранилищ, на которых не проводятся мероприятия по активному мониторингу или техническому обслуживанию, в связи с полным отсутствием или неадекватным осуществлением контроля.

«[о] проектах строительства хвостохранилищ, которые могут оказывать негативное трансграничное воздействие на окружающую среду, следует уведомлять правительства соседних стран и секретариат Конвенции Эспо ЕЭК ООН и проводить консультации с ними, а также применять содержащиеся в указанной Конвенции положения по проведению оценки воздействия на окружающую среду».

Это также объясняется тем, что в Конвенции Эспо «[к]рупномасштабная добыча, извлечение и обогащение на месте металлических руд и угля» (Добавление I, пункт 14) отнесены к видам деятельности, подлежащим ОВОС. Следовательно, Страна Конвенции Эспо, планирующая строительство хвостохранилища, должна обеспечить проведение ОВОС в соответствии с положениями Конвенции Эспо до принятия решения об одобрении или начале такого проекта, если он, вероятно, может вызвать значительное негативное трансграничное воздействие (ст. 2, п. 3). Эта Страна также должна обеспечить уведомление затрагиваемых Стран о планируемой деятельности (ст. 2, п. 4). Более того, Конвенция Эспо требует, чтобы указанная Страна предоставила возможность общественности в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты, возможность принять участие в соответствующих процедурах ОВОС в отношении планируемого хвостохранилища (ст. 2, п. 6).

В этом контексте важно отметить, что **Протокол по стратегической экологической оценке** к Конвенции Эспо идет на один шаг дальше – он обязывает Страны проводить СЭО для политики, планов и программ:

Стратегическая экологическая оценка проводится в отношении планов и программ, которые разрабатываются для ... промышленности, включая горную добычу, ... планирования развития городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I и любых других проектов, перечисленных в приложении II, которые требуют оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством. (ст. 4, п. 2)

В Приложение I к Протоколу включены крупномасштабная добыча, извлечение и обогащение на месте металлических руд и угля. В Приложение II включены карьеры, добыча минерального сырья открытым способом и извлечение торфа, не включенные в Приложение I, подземные горные выработки, не включенные в Приложение I, и добыча минерального сырья путем морского или речного драгирования.

ХВОСТОХРАНИЛИЩА И ОРХУССКАЯ КОНВЕНЦИЯ

«Руководящие принципы обеспечения безопасности и надлежащая практика для хвостохранилищ» также ссылаются на Орхусскую конвенцию, указывая, что:

Эксплуатация хвостохранилищ должна осуществляться в соответствии с положениями Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.... В случае возникновения проблем трансграничного характера следует применять принципы Алма-Атинского руководства по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах.

Орхусская конвенция и ее Приложение I не упоминают хвостохранилища как таковые, но перечисляют виды деятельности в таких секторах, как энергетика, производство и обработка металлов, переработка минерального сырья, химическая промышленность и установки и другие. Безусловно, та или иная деятельность в этих сферах может полагаться на хвостохранилища. При этом положения статьи 6 об участии общественности в принятии решений по отдельным видам деятельности применяются Сторонами в отношении решений по вопросу о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности, перечисленных в Приложении I. Так же, как можно заключить из широкого определения экологической информации по Орхусской конвенции (ст. 2, п. 3), информация о деятельности хвостохранилищ и потенциальных или реальных рисках, с ними связанных, подпадает под это определение.

Вставка 19. Ключевые положения документа «Руководящие принципы обеспечения безопасности и надлежащая практика для хвостохранилищ» и рекомендации стратегического характера

ПРАВИТЕЛЬСТВАМ следует играть руководящую роль и создавать минимально необходимое количество административных механизмов с целью содействия развитию, безопасной эксплуатации и выведению из эксплуатации хвостохранилищ.

КОМПЕТЕНТНЫМ ОРГАНАМ следует обеспечивать реальное участие общественности и открытость для нее доступа к информации согласно соответствующим положениям Конвенции о промышленных авариях, Конвенции по трансграничным водам и, в особенности, Орхусской конвенции.

На **ОПЕРАТОРАХ** хвостохранилищ лежит основная ответственность за обеспечение безопасности хвостохранилищ, подготовку и применение процедур управления безопасностью, а также за использование технологических и управленческих систем по повышению безопасности и снижению рисков.

ОПЕРАТОРАМ хвостохранилищ следует осуществлять сотрудничество с компетентными органами и местным населением при подготовке внешних планов действий на случай чрезвычайных ситуаций.

Планированием, проектированием, строительством, эксплуатацией/управлением и закрытием хвостохранилища должен заниматься только компетентный и надлежащим образом сертифицированный (в соответствии с национальным законодательством, нормами регулирования и управления безопасностью) **ПЕРСОНАЛ**.

Эксплуатация хвостохранилищ должна проводиться в соответствии с нормами в области строительства, безопасности и окружающей среды заинтересованной страны и с учетом принятой на международном уровне наилучшей практики, и при этом она должна вестись на основе **ПЛАНА ПО ЭКСПЛУАТАЦИИ И УПРАВЛЕНИЮ** (руководства по эксплуатации), который в установленном порядке прошел экспертизу и утверждение соответствующим компетентным органом.

В отношении хвостохранилищ, создающих потенциальный риск для населения соседних территорий и землепользования в силу своих размеров или присутствия опасных материалов, следует обеспечивать **ИНФОРМИРОВАНИЕ И УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ И ОТДЕЛЬНЫХ ЛИЦ**, проживающих на этих территориях, в соответствии с международно-признанными процедурами с целью разработки планов действий на случай чрезвычайных ситуаций, которые были бы понятны населению.

ХВОСТОХРАНИЛИЩА

Основные выводы

- ♦ Хвостохранилища и связанные с ними риски загрязнения водных ресурсов несут в себе целый ряд угроз для здоровья населения и окружающей среды. Когда аварии на хвостохранилищах могут оказать трансграничное воздействие, необходимо трансграничное сотрудничество для обеспечения безопасной эксплуатации хвостохранилищ.
- ♦ Хвостохранилища подпадают под определение «опасной деятельности» по Конвенции о промышленных авариях, если опасные вещества в них присутствуют в количествах, равных или превышающих предельные величины, указанные в Приложении I к этой Конвенции.
- ♦ Поскольку промышленные аварии на хвостохранилищах могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие на трансграничные поверхностные воды и подземные воды, в рамках Конвенции о промышленных авариях и Конвенции по трансграничным водам ведется совместная работа по обеспечению безопасной эксплуатации хвостохранилищ. «Руководящие принципы обеспечения безопасности и надлежащая практика для хвостохранилищ», разработанные под эгидой этих двух Конвенций, предоставляют подробное практическое руководство по административным, техническим и организационным аспектам, связанным с управлением хвостохранилищами.
- ♦ «Руководящие принципы обеспечения безопасности и надлежащая практика для хвостохранилищ» призывают правительства обеспечить значимое участие общественности и открытый доступ к информации о хвостохранилищах в соответствии с положениями Орхусской конвенции.
- ♦ Согласно Конвенции Эспо, проекты по сооружению хвостохранилищ, которые могут оказать значительное вредное воздействие на окружающую среду за пределами границ, требуют проведения ОВОС, а также уведомления и консультаций с соседними странами.



3.15 Судоходство

Водосборный бассейн Аральского моря расположен на территории всех пяти центральноазиатских государств, которые разделяют водные ресурсы двух основных трансграничных рек – Амударьи и Сырдарьи. Реку Амударью с ними также разделяет Афганистан. Казахстан и Туркменистан являются прикаспийскими государствами. Центральные-азиатские государства также разделяют ряд других больших водотоков с соседними странами. Это касается таких рек как Урал, Тобол и Ишим (приток реки Иртыш), разделяемых Российской Федерацией и Казахстаном; самой реки Иртыш, бассейн которой, в основном, расположен на территории Российской Федерации и Казахстана, с истоками, расположенными в Китае; реки Или, впадающей в озеро Балхаш, которую разделяют, главным образом, Казахстан и Китай, и небольшая часть которой расположена в Кыргызстане. Судоходство по некоторым указанным водным путям или их участкам исторически играло и сегодня возвращает себе важную роль в национальной экономике стран региона.

Внутренний водный транспорт (ВВТ) считается конкурентоспособной альтернативой и дополнением к дорожному и железнодорожному транспорту и представляет собой устойчивый и экологически благоприятный вид транспорта с точки зрения энергопотребления, загрязнения атмосферы и шумового загрязнения. Доля ВВТ различается в значительной мере между центральноазиатскими странами и внутри самих стран, отражая сильное влияние национальных и региональных транспортных стратегий, а также экономических и географических факторов. В Казахстане, например, национальная стратегия направлена на реконструкцию судоходных гидротехнических сооружений на внутренних водных путях, улучшение технических параметров главных судоходных рек и каналов, таких как река Иртыш и Урало-Каспийский канал, и включение ВВТ прикаспийских регионов страны в работу международного транзитного маршрута Север-Юг.¹²³ Для Казахстана и Туркменистана то обстоятельство, что прибрежный маршрут в Каспийском море относится к важнейшим внутренним водным путям международного значения (водные пути категории Е) [Е 90-05] в соответствии с Европейским соглашением о важнейших внутренних водных путях международного значения 1996 г. (СМВП), является дополнительным стимулом к развитию торговых портов в районе.

СУДОХОДСТВО И ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОГО И РАЗУМНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Судоходство как вид деятельности во многих случаях является таким же важным, как и несудоходные виды использования, такие как рыболовство, ирригация и производство электроэнергии. То обстоятельство, что большинство международных водотоков могут обеспечить несколько видов использования, поднимает важный вопрос о приоритете видов использования. *Принцип справедливого и разумного использования* предоставляет каждому государству бассейна, в пределах его территории, право на разумную и справедливую долю в выгодном использовании вод международного бассейна. Судоходство является одним из видов такого выгодного использования. Важно помнить, что в соответствии с принципом справедливого и разумного использования, ни один вид использования не обладает изначальным приоритетом над другими видами использования водных ресурсов международного бассейна.

Конвенция по трансграничным водам закрепляет указанный выше принцип справедливого и разумного использования (ст. 2, п. 2 (с)) и предоставляет рамки и руководство по разработке и реализации устойчивой водной политики и стратегий для решения трансграничных экологических вопросов, связанных с водой. В отношении судоходства следует подчеркнуть, что Конвенция по трансграничным водам не исключает эти вопросы из сферы своего применения. Несмотря на то что эти вопросы отдельно не упоминаются в Конвенции, исходя из ее положений, они могут стать причиной трансграничного воздействия и, следовательно, являются сферой, в которой Стороны могут быть вынуждены принимать соответствующие меры для предот-

вращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия (ст. 2, п. 1).

ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ ДЛЯ ВНУТРЕННЕГО СУДОХОДСТВА

Внутреннее судоходство в регионе ЕЭК ООН в настоящий момент регулируется целым рядом межправительственных учреждений и органов на многостороннем и двустороннем уровне. На *Общеввропейских конференциях министров по внутреннему водному транспорту*, которые регулярно проводятся на протяжении последних пятнадцати лет, принимаются Декларации министров о приоритетных направлениях развития внутреннего водного транспорта. Основные европейские реки международного значения находятся в ведении *комиссий по судоходству*, которым поручена разработка технических и правовых норм для навигации в соответствующих речных бассейнах. К комиссиям по судоходству в регионе ЕЭК ООН относятся Центральная комиссия судоходства по Рейну, Мозельская комиссия, Дунайская комиссия и Международная комиссия по бассейну реки Сава.¹²⁴ В отношении Дуная, Рейна и Мозеля охрана окружающей среды была поручена специальным речным комиссиям, таким как Международная комиссия по охране реки Дунай, Международная комиссия по защите Рейна и Международные комиссии по защите Мозеля и Саара. Комиссии по судоходству, тем не менее, уделяют растущее внимание экологическим аспектам внутреннего судоходства, таким как предотвращение загрязнения с судов внутреннего плавания, управление отходами и воздействие развития инфраструктуры на окружающую среду.

¹²³ См. Белая книга по эффективному и устойчивому внутреннему водному транспорту в Европе: Записка секретариата (ECE/TRANS/SC.3/WP.3/2009/13).

¹²⁴ Рамочное соглашение по бассейну реки Сава (2002 г.) оказывает содействие сотрудничеству по устойчивому развитию бассейна реки Сава. Основными целями Соглашения являются установление международного режима судоходства по реке Сава и ее судоходным притокам, обеспечение устойчивого управления водными ресурсами, а также принятие мер по предупреждению или ограничению опасностей. Протокол о режиме судоходства был подписан в 2002 г. Протокол о предотвращении загрязнения вод, причиненного судоходством, был принят в 2009 г.



Хотя свобода судоходства по международным внутренним водным путям была провозглашена еще в Заключительном Акте Венского конгресса (1815 г.), международно-правового документа, устанавливающего свободу доступа ко всем внутренним водным путям в регионе ЕЭК ООН, не существует. Национальные водные пути ряда стран ЕЭК ООН, включая, например, Казахстан, все еще остаются закрытыми для международного судоходства. *Основные единообразные правила*, применимые к движению по внутренним водным путям (опознавательные знаки судов, визуальная сигнализация судов, звуковая сигнализация и радиотелефонная связь, сигнализация и судоходная обстановка водного пути, правила плавания, правила стоянки, требования о сигналах и предоставлении данных, а также предотвращение загрязнения вод и удаление отходов), закреплены в резолюциях ЕЭК ООН «Европейские правила судоходства по внутренним водным путям (ЕПСВВП)» и «Сигнализация на внутренних водных путях (СИГВВП)».¹²⁵

Правила перевозки *опасных грузов* по внутренним водным путям были кодифицированы в Европейском соглашении о международной перевозке опасных грузов по внутренним водным путям 2000 г. (ВОПОГ) под эгидой ЕЭК ООН и Центральной комиссии судоходства по Рейну.

Внутреннее судоходство может способствовать преобразованию транспорта в более *экологически устойчивый*, особенно в тех случаях, когда оно замещает собой автомобильный транспорт. Оно может, тем не менее, также оказывать значительное влияние на речные экосистемы. Кроме этого, глобальное потепление и выбросы углерода становятся одной из ключевых

проблем для будущего развития ВВТ. Внутреннее судоходство может быть одним из решений проблемы сокращения уровня выбросов углерода транспортным сектором на основе перераспределения перевозок с автомобильного на другие виды транспорта. Однако для поддержания его конкурентоспособности в данном отношении требуются усилия для обеспечения того, чтобы снижение интенсивности выбросов диоксида углерода на автомобильном транспорте сопровождалось аналогичным прогрессом и на ВВТ.¹²⁶

Признавая потенциальный конфликт между экологическим потенциалом судоходства и воздействием судоходства на окружающую среду, Международная комиссия по охране реки Дунай, Дунайская комиссия и Международная комиссия по бассейну реки Сава приняли *Совместное заявление о руководящих принципах развития внутреннего судоходства и экологической защиты бассейна реки Дунай* (2007/2008 гг.).¹²⁷ Совместное заявление является руководством для лиц, принимающих решения, которые занимаются вопросами ВВТ и экологической устойчивости, а также для работников управленческого звена в водном секторе, которые готовят соответствующие речные экологические и навигационные планы, программы и проекты. В Совместном заявлении подчеркивается, что для обеспечения межотраслевого подхода и более широкого восприятия текущего и будущего процесса планирования по развитию водных путей, к этому процессу следует изначально привлечь министерства, отвечающие за охрану окружающей среды, управление водными ресурсами и транспорт, ученых и экспертов в области инфраструктуры, судоходства, экологии, планирования территорий, туризма и экономи-

¹²⁵ Последний значительный пересмотр ЕПСВВП, основанный на сравнительном анализе правил Центральной комиссии судоходства по Рейну, Дунайской комиссии, Мозельской комиссии и Международной комиссии по бассейну реки Сава, состоялся в 2008–2009 гг. См. Белая книга по эффективному и устойчивому внутреннему водному транспорту в Европе, 2011 г. (ECE/TRANS/SC.3/189).

¹²⁶ Там же.

¹²⁷ Совместное заявление доступно по адресу: http://www.icpdr.org/icpdr-pages/navigation_and_ecology_process.htm.

ки, а также представителей других заинтересованных сторон, таких как экологические НПО и соответствующие представители частного сектора.

В Совместном заявлении сформулированы *интегрированные принципы планирования*, подлежащие применению в каждом проекте в области внутреннего судоходства. К ним относятся: межотраслевые группы планирования; совместные цели планирования; транспарентный процесс планирования; применение СЭО и ОВОС; информирование и проведение консультаций с международными речными комиссиями; сведение к минимуму воздействия, его смягчение и/или восстановление; приоритет для обратимых видов вмешательства; должный учет проблем изменения климата; определение приоритетов среди возможных мер, мониторинг воздействия принятых мер и т.д. В Совместном заявлении подчеркивается, что поскольку планы и проекты в области ВВТ влекут за собой экологические последствия, существует необходимость в проведении СЭО соответствующих планов, программ и политики и ОВОС соответствующих проектов. Несмотря на то что изначально принципы планирования и критерии, содержащиеся в Совместном заявлении, разрабатывались для бассейна реки Дунай, они могут быть использованы, по мере необходимости, в качестве примера для других речных систем.

В рамках ЕЭК ООН вопросы, связанные с планированием проектов в области судоходства, также урегулированы в таких природоохранных инструментах, как **Конвенция Эспо** и ее **Протокол по СЭО**. Конвенция Эспо закрепляет общее обяза-

тельство государств уведомлять друг друга и проводить консультации между собой в отношении всех крупных планируемых проектов, которые могут оказывать значительное вредное воздействие за пределами границ государства, планирующих такие виды деятельности. Конвенцией предусматривается обширный перечень видов деятельности, подлежащих ОВОС, включая те виды, которые могут быть связаны с развитием судоходства: (а) торговые порты, а также внутренние водные пути и порты для внутреннего судоходства, допускающие проход судов водоизмещением более 1350 метрических тонн; (b) крупные плотины и водохранилища; (с) деятельность по забору подземных вод или системы искусственного пополнения подземных вод, если годовой объем забираемой или пополняемой воды достигает 10 миллионов кубических метров или более.¹²⁸ Аналогичные виды деятельности указаны в приложении I к **Орхусской конвенции**, которая обязывает Стороны применять ее положения об участии общественности при принятии решений в отношении вопроса о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности, перечисленных в этом приложении.

Рабочая группа ЕЭК ООН по внутреннему водному транспорту недавно выпустила *Белую книгу ЕЭК ООН по эффективному и устойчивому внутреннему водному транспорту в Европе* (2011 г.), основанную на стратегических исследованиях, министерских декларациях, а также данных речных комиссий и других международных организаций. Белая книга выделяет ключевые элементы общеевропейской стратегии развития эффективного и устойчивого ВВТ.¹²⁹

СУДОХОДСТВО

Основные выводы

- ♦ Судоходство сегодня возвращает себе важную роль в национальных экономиках во многих частях региона ЕЭК ООН, включая некоторые страны Центральной Азии. Внутренний водный транспорт, по сравнению с воздушным и дорожным, видится более экологичным и энергоэффективным, несмотря на то, что проекты в области ВВТ и судоходства могут оказывать воздействие на окружающую среду, в том числе трансграничное.
- ♦ Принципы справедливого и разумного использования и предотвращения значительного трансграничного воздействия, закрепленные в Конвенции по трансграничным водам, обеспечивают правовую основу для поиска сбалансированных решений при уравнивании судоходства и других видов использования трансграничных вод.
- ♦ Мышление в масштабах водосбора и трансграничное сотрудничество при планировании деятельности, связанной с судоходством, требуют организации процессов межотраслевого планирования и принятия решений. Вовлечение всех заинтересованных сторон на раннем этапе и интегрирование экологических целей и задач крайне важны для успешного процесса планирования.
- ♦ Правовые нормы ЕЭК ООН в области транспорта и окружающей среды представляют собой целостную правовую основу для сотрудничества в вопросах судоходства и окружающей среды.

¹²⁸ Когда вторая поправка к Конвенции Эспо вступит в силу, в этот список также будут включены «работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами, при которых такая переброска направлена на предотвращение возможной нехватки воды и объем перемещаемой воды превышает 100 миллионов кубических метров в год» и «во всех других случаях работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами с многолетним средним потоком забора воды из бассейна, превышающим 2000 миллионов кубических метров в год, при которых объем перебрасываемых вод превышает 5% этого потока». В обоих случаях исключается переброска водопроводной питьевой воды.

¹²⁹ Ссылка 125 выше.



3.16 Участие общественности в трансграничном управлении водными ресурсами

Четыре государства Центральной Азии – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан – являются Сторонами Орхусской Конвенции, которая играет важную роль в продвижении доступа к экологической информации, участия общественности и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, а также в рамках более широких усилий в области политических реформ и преобразований в субрегионе Центральной Азии.

Многочисленные образовательные и обучающие проекты, относящиеся к осуществлению Орхусской конвенции в Центральной Азии, содействуют распространению ее принципов и повышают осведомленность общественности и государственных органов. Для некоторых органов государственной власти и органов местного самоуправления были разработаны и внедрены специальные программы для подготовки должностных лиц в области информирования и связей с общественностью по вопросам, касающимся окружающей среды (Казахстан, Кыргызстан, Туркменистан). Орхусские центры играют важную роль в этих процессах. В то же время, несмотря на то, что в государствах Центральной Азии были предприняты серьезные шаги по внедрению в законодательство и содействию широкому применению положений Орхусской конвенции на национальном уровне, ее осуществление все еще сопряжено с трудностями. В частности, осуществление положений Орхусской конвенции об участии общественности нуждается в дальнейшем развитии, а доступ к правосудию является наиболее медленно развивающейся сферой и требует дальнейшего внимания.¹³⁰

Что касается участия общественности в управлении водными ресурсами, следует отметить, что за последнее десятилетие национальное законодательство и организация управления водными ресурсами были реформированы во многих странах Центральной Азии и это развитие продолжается. Например, Водным Кодексом Казахстана 2003 г. был введен принцип бассейнового управления водными ресурсами и была предусмотрена возможность для различных государственных и негосударственных образований, вовлеченных в процесс управления водными ресурсами или водопользования, таких как ассоциации водопользователей или занимающиеся проблемами охраны вод НПО, участвовать в обсуждении проектов решений до их принятия. Более того, ассоциации водопользователей были учреждены в Таджикистане и Узбекистане, где в их обязанности входит обслуживание и эксплуатация оросительных сетей и водоснабжение сельских общин. Ассоциации, ответственные за эксплуатацию оросительных сетей, были созданы также в Кыргызстане.¹³¹ В то же время в некоторых странах региона практически нет НПО, которые бы специализировались на проблемах в водном секторе, и вопросами охраны вод и санитарно-профилактических мероприятий, в основном, занимаются экологические организации общей направленности или же организации, работающие в области устойчивого развития и прав женщин. В странах субрегиона все еще необходимы надлежащее признание и поддержка ассоциаций, организаций или групп, действующих в сфере охраны окружающей среды.

Участие общественности в деятельности совместных органов трансграничного водного сотрудничества все еще находится в стадии становления. Сотрудничество Казахстана и Кыргызстана на реках Чу и Талас представляется наиболее развитым примером в данной области. В 2010 г. участники девятой сессии Комиссии Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас подготовили и провели обсуждение проекта Устава предлагаемого международного (трансграничного) бассейнового совета для рек Чу и Талас. Ожидается, что этот международный бассейновый совет, включающий общественность, НПО и водопользователей, будет консультативным и совещательным органом совместной комиссии по устойчивому развитию бассейнов рек Чу и Талас, создание которой рассматривается двумя государствами. Совету предполагается поручить разработку рекомендаций и их представление на рассмотрение совместной комиссии.

Сорок три государства-члена ЕЭК ООН и ЕС являются Сторонами Орхусской конвенции – основного документа в регионе ЕЭК ООН в отношении доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Другие Конвенции ЕЭК ООН также регулируют доступ к информации и участие общественности по вопросам, касающимся окружающей среды, и некоторые из них, такие как, например, Протокол по проблемам воды и здоровья и Протокол о РВПЗ, также содержат положения о доступе к правосудию.

В Орхусской конвенции, принятой в 1998 г., были учтены нормы и опыт других природоохранных конвенций ЕЭК ООН. Тем не менее сегодня *толкование и применение соответствующих по-*

ложений конвенций ЕЭК ООН все чаще осуществляются в свете концепций и принципов Орхусской конвенции, принимая во внимание широкую географию Орхусской конвенции, охватывающую, с очень немногими исключениями, подавляющее большинство государств, являющихся Сторонами других инструментов ЕЭК ООН. Это вполне обусловлено также тем, что Орхусская конвенция обязывает свои Стороны способствовать применению принципов этой конвенции в международных процессах принятия решений и в рамках международных организаций (ст. 3, п. 7).¹³² Учитывая указанную выше взаимосвязь, можно утверждать, что в отношении участия общественности в управлении трансграничными водными ресурсами, а также управлении водными ресурсами на национальном уровне, соответствующие положе-

¹³⁰ См. национальные доклады об осуществлении, представленные к четвертой сессии Совещания Сторон в 2011 г. по адресу: http://live.unece.org/env/pp/reports_implementation_2011.html и Сводный доклад о положении дел в области осуществления Конвенции (ECE/MP.PP/2011/7) по адресу: <http://live.unece.org/env/pp/mop4/mop4.doc.html>.

¹³¹ Вторая оценка трансграничных рек, озер и подземных вод, ссылка 64 выше, глава 5: Центральная Азия.

¹³² Для обеспечения практического руководства в этой области Совещанием Сторон Орхусской конвенции было принято *Алма-Атинское руководство по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах*, ссылка 87 выше.



ния природоохранных конвенций ЕЭК ООН являются взаимодополняющими и должны применяться в виде *единого правового режима открытого процесса принятия решений*.

В обсуждаемой области конвенции ЕЭК ООН, прежде всего, говорят об обязательствах для своих Сторон и их государственных органов, устанавливая при этом права «общественности» и «заинтересованной общественности». Термин «*общественность*» в Орхусской конвенции означает в общем и целом «любого» в том смысле, что каждое отдельное физическое или юридическое лицо наделено всеми материальными и процессуальными правами, предусмотренными Конвенцией. Для усиления этого термина в Орхусской конвенции конкретно указаны ассоциации, организации и группы. Протокол по проблемам воды и здоровья (ст. 2, п. 11) и Протокол по СЭО (ст. 2, п. 8) следуют тому же подходу. Термин «общественность» в Конвенции о промышленных авариях означает «одно или несколько физических или юридических лиц» (ст. 1(j)); такое же определение содержится в Конвенции Эспо (ст. 1(x)). Вместе с тем поправка к Конвенции Эспо 2004 г., когда она вступит в силу, расширит это определение с тем, чтобы четко указать в нем на ассоциации, организации и группы.

В соответствии с этим подходом, никто не может быть исключен из определения «общественности» на основании национальности, места жительства, гражданства или зарегистрированного местонахождения (ст. 3, п. 9 Орхусской конвенции и аналогичные положения других инструментов). Это положение особенно важно для доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию в трансграничном контексте.

Термин «*заинтересованная общественность*» основан на концепции «затрагиваемой» общественности, которая хорошо известна в некоторых правовых системах, и уже применялась в Конвенции Эспо в целях определения общественности, которой следует разрешить принимать участие в трансграничной ОВОС. Определение не предусматривает обязательного проявления данным лицом правовой заинтересованности в том, чтобы быть отнесенным к категории «заинтересованной общественности». Например, в тех случаях, когда район, который может быть затронут планируемым видом деятельности, простирается по другую сторону международной границы, представители общественности в сопредельном государстве могут считаться представителями «заинтересованной общественности» для целей положений об участии общественности. Для того чтобы НПО могли быть отнесены к категории «заинтересованной общественности» в соответствии с Орхусской конвенцией, им необходимо содействовать охране окружающей среды и удовлетворять требованиям действующего национального законодательства.

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Доступ к полной, точной и современной информации является *необходимым предварительным условием* эффективного участия общественности в процессе принятия решений. Он может выполнять и самостоятельную функцию в том плане, что общественность может пытаться получить доступ к информации и ради иных целей, а не только ради последующего участия.

Концепция доступа к информации включает так называемые «*пассивный*» и «*активный*» доступ. «Пассивный» доступ к информации касается права общественности запрашивать информацию у государственных органов и обязательства государственных органов предоставлять информацию в ответ на полученный запрос. Вторая категория – «активный» доступ к информации – касается права общественности получать информацию и обязательства органов собирать и распространять информацию, представляющую общественный интерес, независимо от наличия запроса. Государственные органы должны владеть экологической информацией в интересах общественности.

Доступ к информации представляет собой первый из основных элементов **Орхусской конвенции**, которая предусматривает подробные правила и стандарты в этой области (ст. 4 и 5). Он также предусмотрен **Конвенцией по трансграничным водам**, которая требует, чтобы определенная информация, включая целевые показатели качества воды, разрешения и результаты взятия проб и проверки соблюдения, предоставлялась общественности для бесплатного ознакомления в целях проверки, и требует, чтобы Стороны предоставляли представителям общественности практические возможности для получения копий такой информации (ст. 16). **Протокол по проблемам воды и здоровья** содержит аналогичное положение (ст. 10), которое к тому же требует, чтобы дополнительная информация предоставлялась в ответ на просьбу представителя общественности. **Конвенция о промышленных авариях** обязывает Стороны обеспечить предоставление надлежащей информации общественности в районах, которые могут быть затронуты аварией, происшедшей в результате опасной деятельности (ст. 9, п. 1). **Конвенция Эспо** (а именно, ст. 3, п. 8 и ст. 4, п.2) и особенно ее **Протокол по стратегической экологической оценке** (многочисленные положения, но наиболее важное в статье 8, пункте 2) содержат подробные указания в отношении доступа к информации о планируемой деятельности, планах, программах и, потенциально, политике и законодательстве, а также соответствующей экологической информации.

Основные правила обеспечения доступа к информации, которые можно сформулировать на основании конвенций ЕЭК ООН,

применимы в области управления водными ресурсами.¹³³ Для того чтобы предоставить эффективный доступ к информации, важно, чтобы государства гарантировали право на информацию в соответствии с законодательстве. Государства обязаны обеспечить, чтобы государственные органы предоставляли информацию общественности. Так, вся информация, касающаяся охраны и устойчивого использования водных ресурсов, а также другая экологическая информация, должны предоставляться общественности за исключением случаев, когда та или иная информация относится к исчерпывающему перечню изъятых категорий информации. Поскольку национальное законодательство содержит ограничения в отношении доступа к экологической информации, такие исключения следует четко определить и применять к ним ограничительное толкование с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации и того, относится ли информация к выборам в окружающую среду.

Необходимо обеспечить *активное информирование общественности в особых случаях*, таких как паводки и их угроза, аварийное загрязнение вод, дефицит воды, истощение подземных вод, наличие угрозы здоровью и безопасности.

В *трансграничном контексте*, если предание гласности информации, содержащейся в рабочих документах (документах, находящихся в стадии подготовки) и комментариях к ним, отвечает интересам общественности, прибрежным государствам и совместным органам следует рассмотреть вопрос о предоставлении общественности доступа к таким документам. Прибрежным государствам и совместным органам рекомендуется публиковать информацию или документы, касающиеся трансграничных вод. Также прибрежным государствам и совместным органам следует предоставлять доступ к широкому спектру информации, включая информацию о:

- (a) состоянии трансграничных вод и результатах мониторинга, включая паводки и ледяные заторы, а также трансграничное воздействие;
- (b) предпринимаемых мерах по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, включая меры по экономии воды, и оценке эффективности этих мер;
- (c) проектах по восстановлению состояния окружающей среды;
- (d) предпринимаемых мерах в сфере управления количеством вод, включая управление в случае наводнений, и эффективности этих мер;
- (e) целевых показателях качества воды и результатах проверки соблюдения целевых показателей качества воды;
- (f) выдаваемых разрешениях и условиях, подлежащих соблюдению;
- (g) результатах взятия проб воды и стоков;
- (h) результатах проверки соблюдения условий, содержащихся в разрешениях;
- (i) проектах планов и программ, включая замечания НПО.

Прибрежные государства и совместные органы трансграничного водного сотрудничества должны способствовать доступу к документации заседаний совместных органов и их вспомогательных органов. В качестве одного из средств информирования общественности, особенно в трансграничном контексте, следует использовать электронные средства связи.

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Участие общественности в процессе принятия решений *повышает качество принимаемых решений и процесса их осуществления*, предоставляя общественности возможность выражать свою оза-

боченность и позволяя государственным органам обеспечивать должный учет таких интересов. Участие общественности в рамках природоохранных конвенций ЕЭК ООН зависит от доступа к информации, который обеспечивает «осведомленное» участие общественности, а также доступа к правосудию, который обеспечивает, чтобы участие проходило эффективно.

В **Орхусской конвенции** участию общественности посвящен второй из ее основных элементов (ст. 6, 7 и 8). Документы ЕЭК ООН, принятые до Орхусской конвенции, также содержат положения об участии общественности. **Конвенция Эспо** (ст. 2, п. 2 и 6; ст. 4, п. 2) устанавливает, что оценка планируемой деятельности, которая может оказывать значительное трансграничное воздействие на окружающую среду, должна осуществляться с участием общественности в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты таким воздействием. Она обязывает Сторону происхождения уведомить общественность затрагиваемой Стороны (ст. 3) и должным образом учесть представленные замечания (ст. 6, п. 1). **Конвенция о промышленных авариях** обязывает Сторону, в пределах действия юрисдикции которой может произойти промышленная авария, предоставить общественности в районах, которые могут быть затронуты, возможность участвовать без учета границ (ст. 9, п. 2).

Природоохранные инструменты ЕЭК ООН, принятые после Орхусской конвенции, непосредственно ссылаются на эту Конвенцию и следуют ее положениям. **Протокол по проблемам воды и здоровья** упоминает Орхусскую конвенцию в своей преамбуле и включает три основных элемента Орхусской конвенции в свои принципы (ст. 5, п. 1). Протокол четко предусматривает участие общественности в установлении целевых показателей в отношении норм, которые необходимо поддерживать для обеспечения защиты от заболеваний, связанных с водой, и в разработке планов управления водохозяйственной деятельностью (ст. 6, п. 2 и 5). **Протокол по СЭО** также упоминает Орхусскую конвенцию в своей преамбуле. Он включает участие общественности в определении степени экологических последствий планов и программ и определении сферы охвата (ст. 5, п. 3 и ст. 6, п. 3). Протокол устанавливает более подробные требования в отношении участия общественности в СЭО планов и программ (ст. 8).

Какой-либо готовой формулы участия общественности нет; *участие общественности как минимум* требует (a) соответствующего, своевременного и эффективного уведомления; (b) соответствующего информирования, включая доступ ко всей доступной информации, относящейся к процедуре принятия решения; (c) надлежащих процедур, включающих соответствующие временные рамки для участия общественности, позволяющие общественности располагать достаточным временем для подготовки своего участия в процедуре принятия решения и эффективно участвовать на ранних этапах в процедуре принятия решений; и (d) соответствующего учета результатов участия общественности.

Участие общественности должно строиться на наличии информации, уведомлений, диалоге, рассмотрении и реагировании. Хотя «заинтересованная общественность» обладает более сильными правами в отношении уведомления и рассмотрения, тем не менее, любой представитель общественности вправе представить замечания, информацию, анализ или мнения в ходе процедуры участия общественности путем представления письменных материалов или в ходе общественных слушаний, либо путем направления запросов подателю заявки. Как Орхусская конвенция, так и Конвенция Эспо обязывают Стороны обеспечить, чтобы орган/лицо, принимающий решение, должным образом учел *результаты процедур участия общественности*. Стороны обязаны

¹³³ Дополнительную информацию см. в «Управлении водохозяйственной деятельностью: участие общественности и соблюдение соглашений», ЕЭК ООН/ЮНЕП (2000 г.); доступно по адресу: <http://www.unece.org/env/water/publications/documents/guidance.pdf>.

информировать общественность о принятом решении и довести текст решения до сведения общественности с указанием оснований, на которых оно основывается.

Процедуры участия общественности – через понятие «заинтересованной общественности» и в свете указанных выше правил о недискриминации – также включают, где это целесообразно, *общественность за пределами национальных границ*.¹³⁴ Орхусская конвенция однозначно требует, чтобы Стороны уведомляли заинтересованную общественность на раннем этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, о том, что данный вид деятельности охватывается национальной или трансграничной процедурой ОВОС (ст. 6, п. 2 (е)). Конвенция Эспо содержит аналогичное положение, обязывающее Сторону происхождения уведомлять затрагиваемые Стороны «как можно скорее и не позднее, чем она проинформирует общественность [своей] страны, о планируемой деятельности» (ст. 3, п. 1), из чего следует, что общественность Стороны происхождения должна уведомляться «как можно скорее».

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОВОС И СЭО

Конвенция Эспо определяет следующие важные аспекты участия общественности в трансграничной ОВОС:

- установление национальной процедуры ОВОС, в том числе в отношении планируемых видов деятельности, перечисленных в Добавлении I, предусматривающей участие общественности (ст. 2, п. 2);
- возможность участия общественности в процедуре ОВОС для общественности затрагиваемой Стороны и общественности Стороны происхождения (ст. 2, п. 6);
- уведомление затрагиваемой Стороны как можно скорее и не позднее, чем Сторона происхождения проинформирует общественность собственной страны о планируемой деятельности (ст. 3, п. 1);
- совместная ответственность заинтересованных Сторон за обеспечение того, чтобы общественность затрагиваемой Стороны в районах, которые могут подвергнуться воздействию, была проинформирована, и ей была обеспечена возможность представлять свои замечания или возражения в отношении планируемой деятельности (ст. 3, п. 8);
- совместная ответственность заинтересованных Сторон за распространение документации по ОВОС общественности затрагиваемой Стороны в районах, которые могут подвергнуться воздействию (ст. 4, п. 2);
- требование, в соответствии с которым Стороны обеспечивают, чтобы в окончательном решении по планируемой деятельности должным образом учитывались замечания или возражения в отношении планируемой деятельности общественности затрагиваемой Стороны в районах, которые могут быть подвержены воздействию (ст. 6, п. 1).

Протокол по СЭО включает «участие общественности и получение ее мнения» уже в само определение «стратегической экологической оценки», которая означает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает в себя определение сферы охвата экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения (ст. 2, п. 6). Протокол охватывает планы и программы в различных секторах,

включая водный сектор, «которые могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия». Документ предусматривает подлежащие соблюдению процедуры и требования в отношении содержания документации по оценке. Он упоминает Орхусскую конвенцию и требует, чтобы результаты процедур участия общественности учитывались при принятии планов и программ.

В отношении подготовки планов и программ **Орхусская конвенция** также призывает Стороны «предусмотреть соответствующие практические и/или другие положения в отношении участия общественности». В отношении разработки политики, связанной с окружающей средой, Стороны обязуются по возможности «прилагать усилия для обеспечения общественности возможностями для участия» (ст. 7).

В соответствии с **Орхусской конвенцией**, Стороны должны прилагать усилия для вовлечения общественности в процесс подготовки *законов и нормативных актов*. Статья 8 Конвенции включает некоторые основные принципы, которые закреплены в предыдущих положениях. Например, ссылка на «эффективность» участия общественности обязывает государственные органы обеспечивать наличие базовых условий для такого участия. Также подчеркивается, что общественность должна подключаться к работе на начальном этапе, когда возможности остаются открытыми, с тем чтобы ее участие могло оказать реальное влияние на проекты законов, положений и иных нормативных актов.

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В дополнение к участию посредством ОВОС и СЭО, вопрос участия общественности в деятельности *совместных органов трансграничного сотрудничества* имеет важное значение для надлежащего осуществления природоохранных конвенций ЕЭК ООН, особенно Конвенции по трансграничным водам.¹³⁵ Если ранее соглашения, учреждавшие совместные органы, предусматривали лишь обязанности таких органов по распространению информации, то сегодня многие совместные органы трансграничного водного сотрудничества накопили большой опыт и создали целый ряд механизмов по обеспечению активного участия НПО и иных заинтересованных сторон в своей деятельности.

Некоторые совместные органы создают рабочие группы по сотрудничеству с НПО и другими заинтересованными сторонами. Важными механизмами участия общественности в деятельности совместных органов стали речные форумы и конференции заинтересованных сторон. В последние годы совместные органы, созданные странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, предприняли определенные шаги по улучшению доступа к информации и участия заинтересованных сторон в своей деятельности. В большинстве случаев, однако, это касается сферы доступа к информации и может выражаться в распространении пресс-релизов по результатам сессий, предоставлении информации по запросу, поддержании веб-сайта или публикации отдельной информации на веб-сайтах задействованных государственных органов. Участие НПО и других заинтересованных сторон в деятельности совместных органов в ряде случаев существует в виде неформализованной практики, например, приглашения отдельных НПО на заседания рабочих групп или сессии совместного органа. В некоторых совместных органах обсуждаются идеи создания общественных советов с совещательными функциями. Отсутствие у совместного органа финансовых средств часто на-

¹³⁴ См., например, выводы и рекомендации Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции в отношении сообщения АССС/С/2004/03 и представления АССС/С/2004/01 о соблюдении Украиной ее обязательств при строительстве глубоководного судоходного канала через рукав Быстрое (ЕСЕ/МР/Р/С.1/2005/2/Add.3), п. 28.

¹³⁵ *Речные бассейновые комиссии*, ссылка 89 выше.

зывают одним из препятствий для реализации более широкого доступа к информации и участия общественности.

Опыт наиболее прогрессивных совместных органов в области распространения информации и участия общественности был обобщен в публикации ЕЭК ООН/Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) «Управление водными ресурсами: Руководство по участию общественности и соблюдению соглашений».¹³⁶ Это Руководство представляет собой свод рекомендаций по применению положений Орхусской конвенции к сфере управления водными ресурсами, включая трансграничные воды. Руководящие указания в отношении участия общественности в деятельности совместных органов можно также извлечь из Алма-Атинского руководства по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах.

Совместные органы, учрежденные прибрежными Сторонами, должны рассмотреть вопрос о разработке, с учетом своих возможностей, понятных и подробных процедур для обеспечения доступа общественности к информации, как предпосылки эффективного участия в управлении трансграничными водами и использовании этих вод. Следует также предусмотреть положения, обеспечивающие участие общественности. Совместным органам должно быть предоставлено право разработать свои собственные правила процедуры и другие документы внутреннего характера (финансовые правила, должностные инструкции, положения о наблюдателях и т.д.), необходимые в их работе.

В тех случаях, когда трансграничное сотрудничество еще не достигло в своем развитии этапа учреждения совместных органов, существуют *способы*, с помощью которых прибрежные Стороны могли бы содействовать развитию участия общественности в трансграничном водном сотрудничестве. Например, прибрежным государствам следует обеспечить участие общественности в процессе подготовки и разработки международных соглашений по водным ресурсам. Разработка международных документов, планов и программ по отдельным водосборным бассейнам, включая программы мониторинга состояния трансграничных вод,

должна быть открыта для участия общественности.

На *национальном уровне* участие общественности в подготовке планов, программ и политики, связанных с управлением водными ресурсами на разных уровнях государственной власти, должно обеспечиваться национальной правовой системой. Необходимо информировать общественность и привлекать ее к установлению стандартов (например, минимальных стандартов качества воды для сточных вод, стандартов в отношении выбросов). Процедуры выдачи разрешений (например, на забор подземных вод, сброс сточных вод) должны предусматривать значительное информирование и участие общественности.

ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

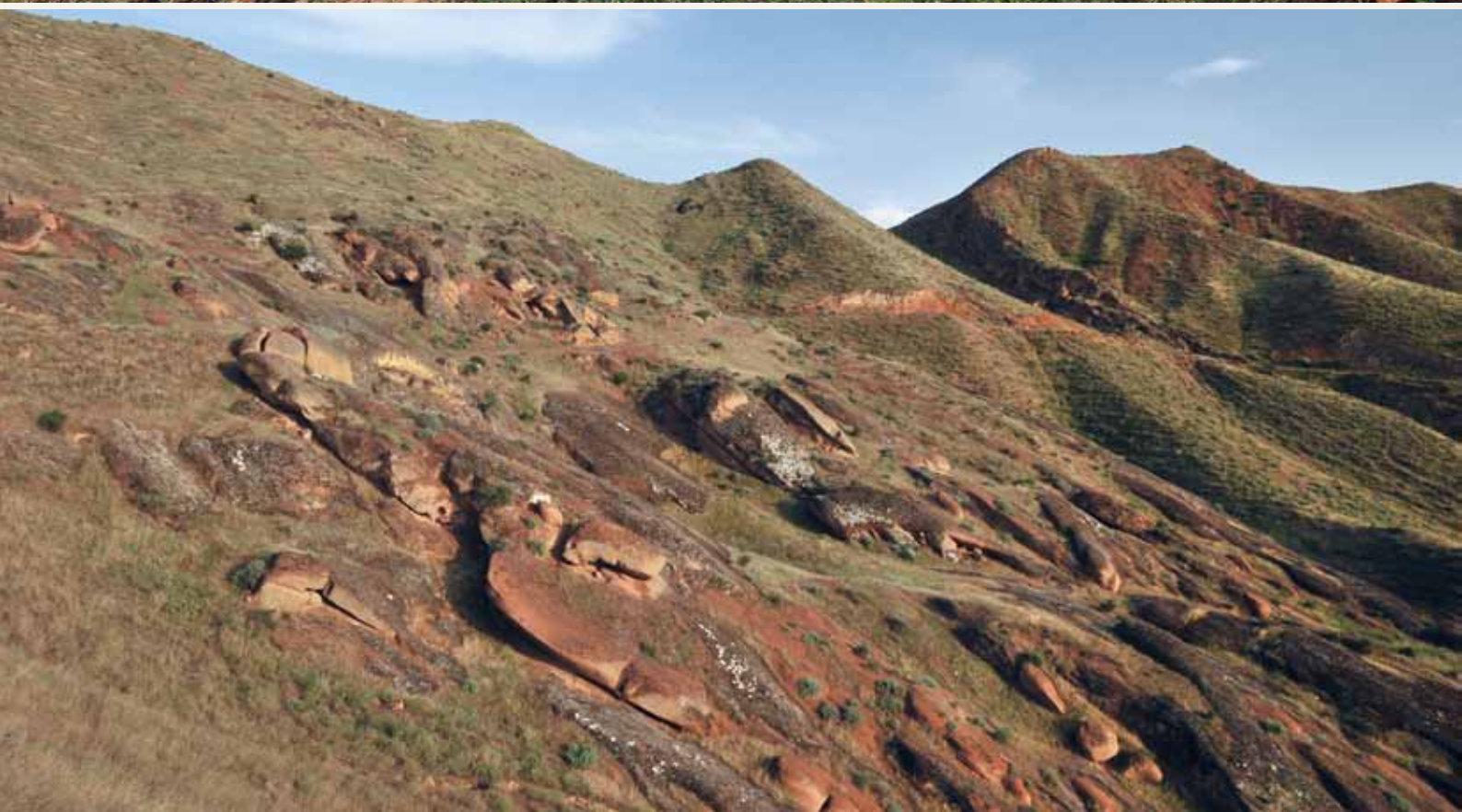
Тогда как положения о доступе к правосудию чаще всего отсутствуют в других природоохранных инструментах ЕЭК ООН, **Орхусская конвенция** предусматривает общие рамки в отношении доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, включая водный сектор. Доступ к правосудию означает, что общественность может обратиться в суд или другой независимый и беспристрастный орган по рассмотрению жалоб с просьбой рассмотреть случаи возможных нарушений ее прав, предусмотренных Конвенцией и/или национальными законами, касающимися окружающей среды. Проводя разграничение между судебными и административными процедурами, Орхусская конвенция устанавливает некоторые требования в отношении всех процедур доступа к правосудию в рамках Конвенции. Во-первых, доступ к правосудию должен быть справедливым, беспристрастным, своевременным и не связанным с недоступно высокими затратами. Во-вторых, должны быть обеспечены адекватные и эффективные средства правовой защиты, предоставляемые независимыми и беспристрастными органами. В-третьих, Конвенция предусматривает распространение информации о процедурах доступа к правосудию и поощряет создание механизмов оказания помощи в целях устранения или снижения финансовых или иных препятствий.

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ТРАНСГРАНИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Основные выводы

- ◆ Несмотря на то что предшествующие природоохранные инструменты ЕЭК ООН содержат менее подробные положения в области доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию, чем содержащиеся в Орхусской конвенции, сегодня их толкование и применение все чаще осуществляются в свете концепций и принципов Орхусской конвенции. В отношении участия общественности в управлении трансграничными водами соответствующие положения конвенций ЕЭК ООН являются взаимодополняющими и должны применяться в виде единого правового режима открытого процесса принятия решений.
- ◆ В соответствии с «правилом недискриминации» Орхусской конвенции и нескольких других инструментов ЕЭК ООН, положения о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию применимы в трансграничном контексте.
- ◆ Участие общественности является важным элементом ОВОС планируемой деятельности и СЭО планов и программ.
- ◆ Участие общественности в деятельности совместных органов трансграничного сотрудничества имеет важное значение для надлежащего осуществления конвенций ЕЭК ООН, особенно Конвенции по трансграничным водам.
- ◆ Инструменты ЕЭК ООН обязывают свои Стороны надлежащим образом учитывать результаты процедур участия общественности.

¹³⁶ См. ссылку 133 выше.



3.17 Вопросы ответственности

«Материальная ответственность», «ответственность государств», «компенсация», «вина» и принцип «загрязнитель платит» относятся к тем вопросам, к которым часто обращаются в ходе политических дискуссий в отношении использования водных ресурсов в Центральной Азии. Для обеспечения конструктивного диалога важно правильное понимание этих концепций и недопущение злоупотребления ими в регионе.

В отношении вопросов ответственности природоохранные конвенции ЕЭК ООН содержат положения общего характера. В **Конвенции по трансграничным водам** закреплена общая задача Сторон оказывать поддержку соответствующим международным усилиям по выработке норм, критериев и процедур в области ответственности (ст. 7). Аналогичным образом **Конвенция о промышленных авариях** обязывает Стороны оказывать поддержку соответствующим международным усилиям по выработке норм, критериев и процедур в области ответственности (ст. 13). Несмотря на то что **Орхусская конвенция** не содержит норм в отношении ответственности и компенсации, она четко гарантирует затрагиваемой общественности право на доступ к информации (ст. 4), которая, среди прочего, может помочь жертвам в установлении причинно-следственной связи между понесенным ущербом и причинившим ущерб веществом или деятельностью. Более того, Орхусская конвенция требует, чтобы Стороны обеспечили представителям общественности **доступ к правосудию** (ст. 9). Поскольку конвенции ЕЭК ООН содержат достаточно общие положения в отношении гражданской ответственности и ответственности в целом, эти вопросы, во многих аспектах, регулируются **общим международным правом**.

ПРОТОКОЛ О ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Авария на хвостохранилище в г. Байа Маре, Румыния, в 2000 г. привела к загрязнению содержащими цианиды сточными водами (около 100 000 куб. м. шламовых вод, содержащих примерно 120 тонн цианидов и тяжелых металлов) речной системы Лапус-Тиса-Дунай, которое затронуло население, окружающую среду и экономику трех государств бассейна – Румынии, Венгрии и Сербии. Эта авария, выдвинувшая на первый план недостатки существующих режимов гражданской ответственности и неадекватность правовых средств защиты, доступных жертвам трансграничного загрязнения, подтолкнула государства ЕЭК ООН на проведение переговоров по Протоколу о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, к Конвенции по трансграничным водам и Конвенции о промышленных авариях. Протокол был официально принят и подписан на конференции министров «Окружающая среда для Европы» 21 мая 2003 г. в г. Киев, Украина. Цель Протокола, который еще не вступил в силу, заключается в обеспечении всеобъемлющего режима гражданской ответственности и адекватной и незамедлительной компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничного воздействия промышленных аварий на трансграничные воды (см. вставку 20).

Протокол устанавливает ответственность оператора за ущерб, причиненный в результате промышленной аварии, произошедшей в процессе осуществления опасной деятельности, что означает, что ущерб, причиненный систематическим загрязнением, не является предметом этого Протокола (ст. 4). В Протоколе содержатся определения терминов «промышленная авария» и «опасная деятельность». В отношении последнего термина в Приложении I к Протоколу содержится перечень опасных веществ и их пороговые количества, наличие или превышение которых является основани-

ем для признания вида деятельности опасным. С учетом пределов, пояснения к которым приведены ниже, Протокол предусматривает *строгую ответственность оператора*: такая ответственность наступает, как только имеет место факт, который приводит к возникновению ответственности. Для возникновения ответственности в этом случае не требуется доказательств вины. Другими словами, оператор несет ответственность, даже если он докажет, что выполнил все соответствующие требования «должной осмотрительности» по данному вопросу. Оператор может быть освобожден от ответственности только в случаях *обстоятельств непреодолимой силы (форс мажора)*, которые четко определены международным правом и перечислены в Протоколе. К ним относятся: вооруженный конфликт, природное явление, влекущее неизбежные последствия, или ситуация, при которой причинившее ущерб деяние было результатом соблюдения обязательной меры, предусмотренной государственным органом. Схожим образом, оператор не несет ответственность, если ущерб явился в полной мере результатом умышленного противоправного поведения третьей стороны. Если же, с другой стороны, лицо, которому был нанесен ущерб, по своей вине способствовало его причинению, размер компенсации может быть уменьшен. То обстоятельство, что Протокол непосредственно регламентирует установление строгой ответственности оператора, не означает, что он исключает ответственность при наличии вины (ст. 5). Вопрос об ответственности при наличии вины оставлен для регулирования внутригосударственным законодательством каждого государства, являющегося Стороной Протокола.

«Ущерб», в соответствии с Протоколом, включает гибель людей или телесные повреждения, а также утрату или повреждение имущества. Он также включает экологический ущерб в смысле затрат на меры по восстановлению пострадавших трансграничных вод и затрат на меры реагирования (ст. 2, п. 2). Первые означают меры, направленные на восстановление или воссоздание пострадавших или уничтоженных компонентов трансграничных вод до исходного состояния или – и это относительная новая идея – на интродукцию, когда это уместно, эквивалента таких компонентов в трансграничные воды. Меры реагирования, с другой стороны, – это меры, направленные на предотвращение, сведение к минимуму или смягчение последствий возможных потерь или ущерба или проведение очистки окружающей среды. Ущерб также включает утрату дохода, непосредственно вытекающую из ущерба обеспечением правовой защитой интересам, связанным с любым использованием трансграничных вод в экономических целях.

В отношении строгой ответственности оператора установлены *пределы* ответственности, указанные в Приложении II к Протоколу. Таких пределов не существует в отношении ответственности при наличии вины. Иски о компенсации должны быть предъявлены в течение трех лет с того момента, когда истцу стало известно или, как можно разумно предположить, должно было стать известно об ущербе и о лице, несущем за него ответственность. В любом случае иски о компенсации не принимаются к рассмотрению, если они не были предъявлены в течение пятнадцати лет с даты промышленной аварии (ст. 10). Важное значение при этом имеет статья 11 Протокола, которая обеспечивает эффективное применение Протокола в случае, когда оператор не способен покрыть

Вставка 20. Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды

Протокол о гражданской ответственности предоставляет лицам, затрагиваемым трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды (например, рыбакам или операторам расположенных вниз по течению водохозяйственных сооружений), право требования адекватной и незамедлительной компенсации.

Протокол предусматривает ответственность компаний за аварии на промышленных установках, включая хвостохранилища, а также при транспортировке трубопроводами.

Протокол охватывает ущерб жизни и здоровью, повреждение имущества, утрату дохода, затраты на меры по восстановлению и меры реагирования.

Протокол устанавливает пределы финансовой ответственности в зависимости от рисков, сопряженных с видом деятельности, т.е. количества опасных веществ, которые имеются или могут присутствовать, и их токсичности или риска, который они представляют для окружающей среды. Для покрытия этой ответственности компании обязаны иметь финансовое обеспечение, такое как страховые полисы или другие гарантии.

Целью Протокола является обеспечение недискриминации жертв: к жертвам трансграничного воздействия отношение не может быть менее благоприятным, чем к жертвам в стране, где произошла промышленная авария.

Более того, призывая компании принимать меры по предотвращению ущерба, за который они будут впредь нести ответственность, Протокол, в первую очередь, поможет предотвратить промышленные аварии и ограничить их неблагоприятное воздействие на людей и окружающую среду.

Пределы финансовой ответственности и минимальные пределы финансового обеспечения были согласованы всеми участниками переговорного процесса по Протоколу, включая сектор страхования, и поэтому являются реалистичными.

свои обязательства, предусмотренные положениями Протокола, о строгой ответственности. В этой связи *оператор обязан быть застрахованным* в объемах не менее минимальных пределов финансового обеспечения, указанных в Приложении II.

Иски о компенсации, в соответствии с Протоколом, могут предъявляться *в судах той Стороны, где был нанесен ущерб или произошла промышленная авария или ответчик имеет обычное место жительства или, если ответчиком является компания или другое юридическое лицо, – основное место его деятельности, зарегистрированную штаб-квартиру или место нахождения центрального административного органа* (ст. 13, п. 1). Статья 8, пункт 3, Протокола поясняет, что положения Протокола и меры, принятые Сторонами, необходимые для осуществления Протокола, включая процессуальные нормы, применяются Сторонами *без какой-либо дискриминации по признаку гражданства и официального или фактического места жительства*.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ

Принятием Протокола Стороны Конвенции по трансграничным водам и Стороны Конвенции о промышленных авариях способствовали развитию норм, критериев и процедур в области ответственности и внесли существенный вклад в усилия, принимаемые на международном уровне в этой сфере. В отношении ответственности государств Протокол о гражданской ответственности отражает общий принцип о том, что каждое государство несет международную ответственность в соответствии с общими нормами международного права или четкими договорными обязательствами конкретного государства (ст. 12).

Вопросы международной ответственности государств рассматривались Комиссией международного права – органом, которому

Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций поручено содействовать прогрессивному развитию международного права и его кодификации. В 1949 г. КМП отнесла проблему ответственности государств к темам, подходящим для кодификации. Она разделила вопрос на две темы: ответственность государств за международно-противоправные деяния и международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом.

В 2001 г. КМП приняла Проекты статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, которые, путем кодификации и прогрессивного развития, формулируют основные нормы международного права, касающиеся ответственности государств за такие деяния. Проекты статей касаются условий возникновения международной ответственности государства и юридических последствий международно-противоправного деяния для ответственного за него государства, в частности, в области прекращения и возмещения. В них также рассматриваются вопросы имплементации международной ответственности государства, т.е. определения государства или государств, которые могут реагировать на международно-противоправное деяние, и указания форм, в которых это может быть сделано, включая, при определенных обстоятельствах, принятие контрмер.¹³⁷

Также, в 2001 г. КМП приняла Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности,¹³⁸ а в 2006 г. – Проекты принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности.¹³⁹ Проекты принципов касаются ситуации, при которой, даже если соответствующее государство полностью соблюдает свои международно-правовые обязательства по предотвращению, аварии или иные инциденты могут, тем не менее, иметь место и вызывать трансграничные последствия, причиняющие вред и серьезные убытки другим государствам и их гражданам. Проекты

¹³⁷ См. Проекты статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, с комментариями к ним (2001 г.), A/56/10, стр. 50.

¹³⁸ Доклад Комиссии по международному праву о работе ее пятьдесят-третьей сессии (2001 г.), A/56/10, стр. 394.

¹³⁹ Доклад Комиссии по международному праву о работе ее пятьдесят-восьмой сессии (2006 г.), A/61/10, стр. 106.

принципов являются попыткой создать правовые рамки, чтобы те, кому в результате таких инцидентов, связанных с опасными видами деятельности, причинен вред или убытки, не должны были нести эти убытки самостоятельно и могли получить оперативную и адекватную компенсацию. Проекты принципов устанавливают средства, которыми это может быть достигнуто. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций предложила Проекты статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и Проекты принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, вниманию правительств государств-членов Организации Объединенных Наций.

ПРИНЦИП «ЗАГРЯЗНИТЕЛЬ ПЛАТИТ»

Общий тезис о том, что вредные последствия ущерба следует сместить к его источнику, находит поддержку в двух основных принципах экологического права, а именно, принципе «загрязнитель платит» и принципе принятия мер предосторожности. Принцип «загрязнитель платит» означает, что загрязнитель должен покрывать расходы, связанные с предотвращением ущерба окружающей среде. Целью этого принципа является возложение расходов, связанных с предотвращением и возмещением экологического ущерба, на лицо, которое находится в лучшем положении для того, чтобы предотвратить такой ущерб и интернализировать сопряженные с ущербом от загрязнения издержки. Связанный с ним принцип принятия мер предосторожности требует, чтобы в тех случаях, когда существует угроза ущерба окружающей среде, отсутствие полной научной уверенности не использовалось в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды.¹⁴⁰

На принцип «загрязнитель платит» ссылаются несколько документов ЕЭК ООН. Конвенция по трансграничным водам содержит общее определение принципа «загрязнитель платит», «в соответствии с которым расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения, покрываются загрязнителем» (ст. 2, п. 5).

В отношении содержания и сферы применения принципа «загрязнитель платит» следует подчеркнуть, что этот принцип носит, в первую очередь, внутригосударственный характер, т.е. он регулирует, прежде всего, внутригосударственные, а не трансграничные отношения. Принцип «загрязнитель платит» является инструментом регулирования, предназначенным для использования внутригосударственными органами публичной власти в целях интернализации издержек на меры по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения в отношении повседневно осуществляемых загрязняющих видов деятельности. Таким образом, принцип «загрязнитель платит» не дает правовых оснований для требований о компенсации между Сторонами, имея при этом превентивное значение. Также, принцип «загрязнитель платит» не дает оснований для исков о выплате компенсации за причиненный ущерб между частными лицами в случае утраты собственности, нанесения вреда здоровью, лишения жизни, упущенной экономической выгоды и т.д. Предоставление жертвам загрязнения доступа к соответствующим средствам защиты – это дело национальных правовых систем.

Основанием для применения принципа является наличие потенциальной или реальной деятельности, связанной с загрязнением, вне зависимости от того факта, является ли такое загрязнение законным или нет. Следовательно, принцип «загрязнитель платит» не может рассматриваться как разрешение на загрязнение. Чем больше кто-либо загрязняет, тем в большей степени он обязан нести расходы. С этой точки зрения, принцип «загрязнитель платит» не только экономит государственные средства, но также дает серьезный экономический стимул загрязнителям – обычно частным операторам – инвестировать в технологии по предотвращению и переработке, и осуществлять свою деятельность с высокой степенью осмотрительности. В дополнение к вышеупомянутой направленности на предотвращение, принцип «загрязнитель платит» также охватывает ограничение и сокращение аварийного загрязнения. В этом контексте принцип «загрязнитель платит» призван обеспечить, чтобы окончательные расходы на ограничение и сокращение загрязнения нес загрязнитель. Эта цель может быть также достигнута путем возмещения расходов государственным органам, связанных с мерами по ограничению и устранению, предпринятыми ими, например, в случае экстренных мер в чрезвычайной ситуации.

ВОПРОСЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Основные выводы

- ♦ В общем, конвенции ЕЭК ООН не содержат подробных положений об ответственности государств; эти вопросы оставлены для регулирования общим международным правом.
- ♦ Цель Протокола о гражданской ответственности к Конвенции по трансграничным водам и к Конвенции о промышленных авариях заключается в обеспечении всеобъемлющего режима гражданской ответственности и адекватной и незамедлительной компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничного воздействия промышленных аварий на трансграничные воды. Протокол предусматривает ответственность компаний за аварии на промышленных установках. Для покрытия этой ответственности компании обязаны иметь финансовое обеспечение, такое как страховые полисы или другие гарантии.
- ♦ Вопросы ответственности государств долгое время были предметом работы по кодификации в рамках КМП. КМП были приняты Проекты статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и Проекты принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности.
- ♦ Один из основных принципов природоохранных конвенций ЕЭК ООН – принцип «загрязнитель платит» – направлен на интернализацию издержек по предотвращению и ограничению загрязнения и, следовательно, стимулирует его сокращение. Этот принцип носит, в первую очередь, внутригосударственный характер и не дает правовых оснований для требований о компенсации за загрязнение вод между государствами.

¹⁴⁰ *Liability and Compensation Regimes Related to Environmental Damage: Review by UNEP Secretariat*, Программа по окружающей среде Организации Объединенных Наций, Найроби, 2002 г.



3.18 Урегулирование споров

В соответствии с пунктом 3 статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций, все Члены Организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость. Обязательство мирного разрешения споров охватывает любые споры между государствами, вне зависимости от предмета или степени серьезности спора, что четко провозглашено в Манильской декларации о мирном разрешении международных споров, принятой в 1982 г. Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций.¹⁴¹ Споры по вопросам, связанным с водными ресурсами, не являются исключением из этого правила.

Все рассматриваемые Конвенции ЕЭК ООН содержат положения об урегулировании споров. К ним относятся: статья 22 Конвенции по трансграничным водам, статья 21 Конвенции о промышленных авариях, статья 13 Конвенции ТЗВБР, статья 15 Конвенции Эспо и статья 16 Орхусской конвенции. Все они касаются споров между двумя или более Сторонами относительно толкования или применения соответствующих Конвенций. Более того, все указанные выше положения, за исключением соответствующей статьи Конвенции ТЗВБР, сформулированы практически идентично.¹⁴² Учитывая это, можно утверждать, что положения конвенций ЕЭК ООН, касающиеся урегулирования споров, являются совместимыми между собой и к ним можно применить единообразное толкование.

ПОЛОЖЕНИЯ ОБ УРЕГУЛИРОВАНИИ СПОРОВ В КОНВЕНЦИЯХ ЕЭК ООН

Поскольку процедуры урегулирования споров, предусмотренные Конвенциями ЕЭК ООН, во многом схожи, их анализ можно было бы провести на основе статьи 22 **Конвенции по трансграничным водам**. Эта статья перекликается с принципом, содержащимся в статье 2, пункте 3, и статье 33 Устава Организации Объединенных Наций, который предусматривает обязательство государств разрешать свои споры мирным путем, обеспечивая при этом свободу выбора средств разрешения споров. Статья 22, пункт 1, Конвенции по трансграничным водам предусматривает обязательство стремиться разрешить спор путем «переговоров или любым другим способом, приемлемым для участвующих в споре сторон». Можно сказать, что это обязательство охватывается общим *принципом сотрудничества*, кодифицированным достаточно подробно в императивных формулировках Конвенции по трансграничным водам, в частности, в статье 2, пункте 6, об обязательстве сотрудничества и в статье 9 о заключении двусторонних и многосторонних соглашений и создании совместных органов.

Хотя «другие способы урегулирования споров, приемлемые для участвующих в споре сторон», не перечислены в тексте статьи 22, пункта 1, Конвенции по трансграничным водам, согласно статье 33 Устава Организации Объединенных Наций, а также в соответствии с Манильской декларацией о мирном разрешении международных споров, к таким *другим средствам* относятся посредничество, обследование, при-

мирение, арбитраж, судебное разбирательство, обращение к региональным соглашениям или органам или иные мирные средства по выбору Сторон, включая добрые услуги.¹⁴³ Стороны должны действовать *добросовестно*, учитывая законные интересы другой Стороны, чтобы не лишать смысла саму процедуру урегулирования споров, и должны стараться избегать каких-либо действий, которые могли бы обострить спор.

Рассматриваемое положение представляется достаточно гибким для того, чтобы позволить сторонам спора договориться о таких мирных средствах, которые будут приемлемыми в контексте обстоятельств и природы спора. Однако если стороны не приходят к согласию о конкретном способе разрешения спора, статья 22, пункт 1, налагает на них обязательство стремиться к урегулированию спора путем переговоров, что, таким образом, представляет собой применяемое по умолчанию средство разрешения споров согласно Конвенции по трансграничным водам. Это связано с тем, что переговоры являются средством разрешения споров, чаще всего используемым в международной практике, а также самым эффективным и гибким.

Отсутствие в статье 22 Конвенции по трансграничным водам какого-либо четкого упоминания других способов урегулирования споров, кроме переговоров, а также отсутствие даже упоминания необходимости передать спор на разрешение совместным органам, следует понимать на фоне обязательства по учреждению в рамках Конвенции по трансграничным водам совместных органов для осуществления двустороннего и многостороннего сотрудничества, задачи которых, согласно Конвенции, охватывают самый широкий спектр мер, направленных на предотвращение и совместное управление и оказывающих прямое воздействие на предотвращение споров.

Применительно к спору, который не удалось урегулировать в соответствии со статьей 22, пунктом 1, пункт 2 этой же статьи предусматривает формулу сознательного выбора («opt in» formula) обязательного урегулирования споров путем арбитража или судебного разбирательства (урегулирования в судебном порядке). Как и аналогичные положения, содержащиеся в других природоохранных конвенциях, статья 22 Конвенции по трансграничным водам не предусматривает обязательного урегулирования споров путем арбитража или судебного разбирательства, пока Сторона не выразит четкого согласия на обязательность такой процедуры для нее. В

¹⁴¹ Резолюция Генеральной ассамблеи 37/10.

¹⁴² В Конвенции ТЗВБР содержатся менее подробные процедуры судебного разбирательства и арбитража как средств урегулирования споров. К тому же, имеют место незначительные расхождения в положениях об урегулировании споров, содержащихся в нескольких протоколах к Конвенции ТЗВБР, а именно: Протоколе относительно дальнейшего сокращения выбросов серы (1994 г.), Протоколе по тяжелым металлам (1998 г.), Протоколе по стойким органическим загрязнителям (1998 г.) и Протоколе о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном (1999 г.). Эти протоколы предусматривают дополнительное средство урегулирования – согласительную комиссию.

¹⁴³ «Добрые услуги» – это средство разрешения споров, при котором третья сторона старается облегчить контакты и диалог между спорящими сторонами. Третья сторона, оказывающая «добрые услуги», в отличие от посредничества, не представляет предложений по урегулированию спора. Часто «добрые услуги» с согласия спорящих сторон перерастают в посредничество.



соответствии с пунктом 2, при подписании, ратификации или присоединении к Конвенции по трансграничным водам, или в любое время после этого, Сторона может в письменном виде заявить Депозитарию о том, что применительно к спору, не урегулированному в соответствии с пунктом 1, она принимает судебное разбирательство в Международном Суде ООН или арбитраж, или оба этих средства урегулирования споров в качестве обязательных.¹⁴⁴ В случае, когда участвующие в споре Стороны приняли оба способа урегулирования споров, упомянутые в пункте 2, спор может быть передан только в Международный Суд ООН, если Стороны не договорятся об ином.

Таким образом, арбитраж и судебное разбирательство не являются обязательными по Конвенции, а носят лишь факультативный характер, как и в общем международном праве. *Факультативную природу судебного и арбитражного разрешения споров* по Конвенции по трансграничным водам, как и в подавляющем большинстве международных МПС, следует рассматривать в свете обязательства создавать совместные органы для двустороннего и многостороннего сотрудничества согласно статье 9 этой Конвенции, поскольку такие органы в значительной степени выполняют функции, близкие к предупреждению и урегулированию споров.

Обращение в Международный Суд ООН или к процедуре арбитража может быть инициировано только Стороной, которая направила Депозитарию (Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций) заявление о том, что она принимает одно или оба из этих средств урегулирования споров (пункт 2 статьи 22 Конвенции по трансграничным водам), и только в отношении Стороны, которая приняла на себя такое же обязательство. Арбитраж проводится в соответствии с процедурой, описанной в приложении IV к Конвенции по трансграничным водам, тогда как разбирательство в Международном Суде ООН

ведется в соответствии с его Уставом и разработанным судом Регламентом.

В рамках Конвенции по трансграничным водам в настоящее время не существует **механизма оказания поддержки в деле осуществления и соблюдения**, тогда как такие механизмы существуют в рамках других конвенций ЕЭК ООН (см. часть 4). Такие механизмы являются самыми лучшими средствами разрешения тех проблем в осуществлении и применении положений той или иной конвенции, которые могут оказаться недостаточными для возникновения правового спора. Учреждение механизмов оказания поддержки в деле осуществления и соблюдения также основывается на предположении, что арбитражные и судебные средства урегулирования споров – механизмы состязательного характера – зачастую не в полной мере уместны и могут, кроме того, оказаться неэффективными в контексте МПС. В то же время такие неконфронтационные, несудебные и консультативные механизмы, как реализуемые органами по осуществлению и соблюдению, если к ним обратиться на достаточно раннем этапе, могут оказаться полезным средством предотвращения спора. Впоследствии они могут также оказаться важным инструментом в урегулировании спора.

ПРОЦЕДУРА ЗАПРОСА В СООТВЕТСТВИИ С КОНВЕНЦИЕЙ ЭСПО И КОНВЕНЦИЕЙ О ПРОМЫШЛЕННЫХ АВАРИЯХ

Комиссии по запросам в рамках **Конвенции Эспо и Конвенции о промышленных авариях** являются особыми средствами урегулирования споров. Тогда как процедуры урегулирования споров, предусмотренные статьей 15 Конвенции Эспо и статьей 21 Конвенции о промышленных авариях, применяются в случаях возникновения спора между двумя или бо-

¹⁴⁴ Лишь немногие Стороны Конвенции по трансграничным водам сделали такие заявления.

лее Сторонами относительно толкования или применения соответствующей Конвенции, процедура запроса в соответствии с этими двумя Конвенциями предназначена для оказания помощи в деле разрешения ситуации, при которой Стороны не могут прийти к согласию в отношении того, будет ли, по всей видимости, иметь место значительное вредное трансграничное воздействие конкретной планируемой деятельности (в рамках Конвенции Эспо), или же является ли та или иная деятельность опасной деятельностью в значении Конвенции (в рамках Конвенции о промышленных авариях).

В рамках **Конвенции Эспо**, процедура запроса предусмотрена статьей 3, пунктом 7, и Добавлением IV. Если какая-либо Сторона считает, что она будет затронута в результате значительного вредного трансграничного воздействия планируемой деятельности, указанной в Добавлении I, и если не поступило никакого уведомления, затрагиваемая Сторона может инициировать консультации со Стороной происхождения. Если Стороны не пришли к согласию, любая из Сторон может обратиться к комиссии по запросам, в соответствии с положениями Добавления IV, с просьбой высказать свое мнение по данному вопросу. Таким образом, конечной целью вынесения вопроса на рассмотрение комиссии по запросу является выяснение ее мнения о вероятности значительного вредного трансграничного воздействия конкретной планируемой деятельности.

Аналогично, в соответствии со статьей 4 **Конвенции о промышленных авариях**, в целях принятия предупредительных мер и мер по обеспечению готовности, Сторона происхождения устанавливает опасные виды деятельности в пределах действия ее юрисдикции и обеспечивает уведомление затрагиваемых Сторон о любой такой планируемой или осуществляемой деятельности. Заинтересованные Стороны, по инициативе любой такой Стороны, проводят консультации

по установлению таких опасных видов деятельности, в отношении которых есть основания считать, что они могут вызвать трансграничное воздействие. Если заинтересованные Стороны не достигают договоренности в отношении того, является ли та или иная деятельность опасной деятельностью, то любая такая Сторона может передать этот вопрос в комиссию по запросам в соответствии с положениями Приложения II для получения консультативного заключения по данному вопросу.

Элементы процедур запроса, закрепленные в Добавлении IV Конвенции Эспо и Приложении II Конвенции о промышленных авариях, в значительной степени сформулированы одинаково. Во многих отношениях они имеют сходство с соответствующими положениями об арбитраже в рамках указанных Конвенций. Фундаментальные различия, безусловно, заключаются в правовой природе этих органов, а именно: арбитражный суд выносит свое решение, которое является обязательным для выполнения всеми сторонами спора, тогда как комиссия по запросам препровождает свое окончательное мнение, которое по своей природе является консультативным.

Первая процедура запроса в соответствии с Конвенцией Эспо была инициирована Румынией с целью выяснения мнения комиссии о вероятности значительного вредного трансграничного воздействия глубоководного судоходного канала Дунай-Черное море на украинском участке дельты реки Дунай. Мнение комиссии по запросу, содержащее единогласное заключение о том, что вероятность значительного вредного трансграничного воздействия существует, было препровождено сторонам, причастным к процедуре запроса, и секретариату Конвенции в июле 2006 г. Одним из последствий этой процедуры запроса явилось то, что Украина и Румыния провели консультации в отношении упомянутой планируемой деятельности.

УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ

Основные выводы

- ◆ Конвенции ЕЭК ООН предоставляют достаточный и эффективный набор общепринятых в международном праве средств урегулирования споров. Их соответствующие положения в этом отношении сформулированы достаточно единообразно.
- ◆ В соответствии с Конвенциями ЕЭК ООН, Стороны пользуются свободой выбора средств урегулирования споров, приемлемых для них. Средством урегулирования споров, непосредственно упомянутым в Конвенциях ЕЭК ООН, являются переговоры. Вместе с тем Стороны по своему усмотрению могут использовать другие средства, предусмотренные статьей 33 Устава Организации Объединенных Наций, такие как посредничество, обследование, примирение, арбитраж, судебное разбирательство или обращение к региональным соглашениям или органам, или иные мирные средства по выбору Сторон, включая «добрые услуги». Природоохранные конвенции ЕЭК ООН также предусматривают формулу сознательного выбора обязательного урегулирования споров путем арбитража или судебного разбирательства.
- ◆ Задачи совместных органов двустороннего и многостороннего сотрудничества, в особенности в рамках Конвенции ЕЭК ООН по трансграничным водам, обычно охватывают самый широкий спектр мер, направленных на урегулирование и совместное управление, что содействует предотвращению конфликтов и предупреждению споров.
- ◆ Неконфронтационные, несудебные и консультативные механизмы оказания поддержки в деле осуществления и соблюдения при обращении к ним на достаточно раннем этапе могут оказаться полезным средством предотвращения спора. Впоследствии они могут также оказаться важным инструментом в урегулировании спора.



Представление отчетности, осуществление и соблюдение

Природоохранные конвенции ЕЭК ООН придают особое значение вопросам осуществления. В дополнение к многочисленным руководящим документам, подготовленным в рамках конвенций ЕЭК ООН с тем, чтобы оказывать содействие осуществлению, процедуры представления отчетности, а также механизмы оказания поддержки в деле осуществления и соблюдения относятся к основным инструментам для улучшения осуществления. Эти инструменты также являются важной особенностью, которая отличает конвенции ЕЭК ООН от ряда других многосторонних соглашений по окружающей среде и развитию.

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТНОСТИ

Регулярная отчетность вносит вклад в обеспечение эффективности конвенций ЕЭК ООН и протоколов к ним. Она является основой для оценки эффективности правовых норм и служит средством для обмена информацией между Сторонами. Она также выступает основой для оценки осуществления и соблюдения Сторонами своих обязательств, предусмотренных той или иной конвенцией или протоколом.¹⁴⁵ Представление отчетности также способствует обеспечению осуществления посредством повышения информированности общественности, путем определения пробелов в осуществлении и соблюдении и, таким образом, стимулирует к принятию конкретных мер, направленных на улучшение осуществления.

За исключением Конвенции по трансграничным водам, все конвенции ЕЭК ООН, а также Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по трансграничным водам, содержат процедуры представления отчетности.

В соответствии с **Протоколом по проблемам воды и здоровья**, каждые три года Стороны проводят обзор прогресса в достижении установленных согласно Протоколу целевых показателей и представляют для распространения среди других Сторон краткий доклад, содержащий собранные и проанализированные данные, а также оценку достигнутого прогресса. Собранные Сторонами данные оценивает прогресс в области осуществления Протокола на основе таких докладов.

Экспериментальный цикл представления отчетности в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья состоялся в 2009-2010 гг. На втором Сессии Сторон Протокола в 2010 г. были подведены итоги первого экспериментального цикла представления отчетности и были приняты *Руководящие принципы по установлению целевых показателей, оценке прогресса и отчетности*.¹⁴⁶

В соответствии с **Конвенцией ТЗВБР**, Стороны обязаны ежегодно представлять доклады о своих выбросах в рамках Совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЕМЕП), учрежденной в рамках Конвенции. Данные о выбросах, сообщаемые Сторонами, собираются и распространяются через онлайн-базу данных Центра по кадастрам и прогнозам выбросов, размещающегося в Австрийском агентстве окружающей среды. Стороны Конвенции ТЗВБР также обязаны представлять Комитету по осуществлению Конвенции доклады об осуществлении протоколов. Стороны направляют информацию, подготовленную на основе вопросника, в секретариат, который обобщает ее и периодически представляет соответствующие доклады Комитету по осуществлению. Комитет по осуществлению ежегодно представляет доклад Исполнительному органу Конвенции, который принимает

¹⁴⁵ Руководящие принципы более строгого соблюдения и осуществления многосторонних экологических соглашений в регионе ЕЭК ООН (Руководящие принципы ЕЭК ООН) (ECE/CEP/107), доступно по адресу: <http://www.unece.org/env/documents/2003/ece/cep/ece.cep.107.r.pdf>.

¹⁴⁶ Ссылка 46 выше.

ет решения по рекомендациям Комитета. Последний доклад Комитета по осуществлению свидетельствует о том, что практически все Стороны протоколов соблюдают предусмотренные обязательства по представлению отчетности. Один раз в четыре года секретариат публикует компиляцию информации, представленной Сторонами («Обзор стратегий и политики в области борьбы с загрязнением воздуха»).

Изначально **Конвенция Эспо** не содержала требований в отношении представления отчетности. Тем не менее в рамках этой Конвенции система представления отчетности постепенно была разработана. На своем втором совещании (в 2001 г.) Стороны инициировали первый обзор осуществления Конвенции. На основе ответов Сторон на вопросник, секретариат подготовил проект обзора осуществления, который был принят Совещанием Сторон в 2004 г. На своем третьем Совещании (в 2004 г.) Стороны инициировали второй обзор осуществления.¹⁴⁷

На третьем совещании Стороны также приняли поправку к Конвенции Эспо, добавив, помимо прочего, статью 14bis «Обзор соблюдения», которая предусматривает подготовку регулярных докладов и процедуру контроля за соблюдением. Поправка пока не вступила в силу. Тем временем на четвертой сессии Совещания Сторон было принято решение о проведении третьего обзора осуществления на основе докладов Сторон для его представления на пятой сессии Совещания Сторон в 2011 г. Ответы на вопросник об осуществлении Конвенции Эспо в период с 2006 г. по 2009 г. были получены в рамках третьего обзора осуществления от 41 из 44 государств, являющихся Сторонами Конвенции. Две Стороны не должны были представлять доклады, поскольку они присоединились к Конвенции после отчетного периода.¹⁴⁸ На Комитет по осуществлению Конвенции Эспо возложена задача по изучению обзоров осуществления с целью выявления проблем соблюдения как общего характера (т.е. свойственных всем Сторонам), так и специальных (т.е. касающихся отдельных Сторон).

Конвенция о промышленных авариях предусматривает, что Конференция Сторон рассматривает осуществление Конвенции и что Стороны обязаны периодически представлять доклады об осуществлении (ст. 18 и ст. 23). Конференция Сторон учредила для руководства этим процессом Рабочую группу по осуществлению. К 2011 г. проведено пять циклов отчетности. На основе докладов отдельных стран, представленных в секретариат, Рабочая группа составила пять докладов об осуществлении Конвенции; все они были одобрены Конференцией Сторон на соответствующих сессиях. Пятый доклад Рабочей группы по осуществлению показал, что одна Сторона с опозданием представила свой национальный доклад об осуществлении, и еще одна Сторона вообще не представила доклада. При этом три государства, не являющихся Сторонами Конвенции, представили свои доклады.¹⁴⁹ Компетентные органы, назначенные отдельными Сторонами, имеют доступ ко всем докладом на защищенном паролем вебсайте.

В соответствии с **Орхусской конвенцией**, ее Стороны постоянно контролируют ход выполнения Конвенции на основе информации, регулярно поступающей от Сторон (ст. 10, п. 2). Совещание Сторон учредило механизм представления от-

четности, согласно которому каждой Стороне предлагается представлять к каждой сессии Совещания Сторон доклад о принятых ею законодательных, нормативных и других мерах по осуществлению Конвенции и их практической реализации. Важным свойством механизма представления отчетности по Орхусской конвенции является то, что подготовку докладов, представляемых Сторонами Конвенции, подписавшими Конвенцию странами и другими государствами следует осуществлять в рамках прозрачного и консультативного процесса с участием общественности. Также международные, региональные и неправительственные организации, участвующие в программах или деятельности по осуществлению Орхусской конвенции, могут представлять секретариату доклады о своих программах или деятельности и накопленном опыте. Национальные доклады об осуществлении представляются секретариату, который готовит для каждой сессии Совещания Сторон сводный доклад. В рамках третьего цикла представления отчетности (в 2011 г.) было представлено 38 из 44 требуемых национальных докладов об осуществлении.¹⁵⁰

В соответствии со статьей 17, пунктом 2, **Протокола о РВПЗ**, Совещание Сторон Протокола постоянно следит за ходом осуществления и развития Протокола на основе отчетности, регулярно представляемой Сторонами. На своей первой сессии (в 2010 г.) Совещание Сторон утвердило формат для докладов и обратилось с просьбой к каждой Стороне представить в секретариат заблаговременно до начала второй очередной сессии Совещания Сторон доклад о принятых ею законодательных, нормативных и других мерах, необходимых для осуществления положений Протокола, а также об их практической реализации на национальном уровне. Заблаговременно до начала каждой последующей очередной сессии Стороны изучают свои ранее направленные доклады и представляют секретариату новую информацию и, при наличии, сводный национальный доклад об осуществлении. Секретариат далее готовит для каждой очередной сессии Совещания Сторон сводный доклад, подытоживающий национальные доклады об осуществлении и выявляющий важные тенденции, проблемы и решения.

ПОДДЕРЖКА В ДЕЛЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ И СОБЛЮДЕНИЯ

Понятия «осуществление» и «соблюдение» относятся к деятельности государств, направленной на реализацию целей и задач договорного режима. Соблюдение является неотъемлемым компонентом осуществления и относится к поведению государства с точки зрения выполнения им своих договорных обязательств.¹⁵¹ Термин «осуществление» соглашения означает деятельность, которую его Стороны должны проводить для того, чтобы «применять» и, следовательно, «соблюдать» его положения. Он означает, среди прочего, осуществление всех соответствующих законов, норм, политики и других мер и инициатив, которые принимаются и/или проводятся Сторонами с целью выполнения обязательств по соглашению.¹⁵²

Термин «несоблюдение» используется, особенно в отношении МПС, для того, чтобы указать на невыполнение договорных

¹⁴⁷ Рассмотрение осуществления Конвенции: проект Решения IV/1 о рассмотрении осуществления (ECE/MPEIA/2008/12); доступно по адресу: <http://live.unep.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/eia/ece.mp.eia.2008.12.r.pdf>.

¹⁴⁸ Обзор осуществления за 2006-2009 гг.; доступно по адресу: http://live.unep.org/env/eia/implementation/review_implementation_2010.html.

¹⁴⁹ Пятый доклад об осуществлении Конвенции (2008-2009 гг.) (ECE/CPTEIA/2010/3).

¹⁵⁰ См. Сводный доклад о положении дел в области осуществления Конвенции (ECE/MPPP/2011/7); более подробная информация доступна по адресу: http://www.unep.org/env/pp/reports_implementation_2011.htm.

¹⁵¹ Женевская стратегия и рамки для контроля за соблюдением соглашений по трансграничным водам. Итоги осуществления совместного проекта ЕЭК ООН-ЮНЕП, возглавляемого Нидерландами (MPWAT/2000/5, приложение I, пункт 3).

¹⁵² См. *Руководящие принципы в области соблюдения и обеспечения применения многосторонних экологических соглашений* (Руководящие принципы ЮНЕП), (UNEP(DEPI)/MEAs/WG.1/3, приложение II, пункт 9 (b)) и *Руководящие принципы ЕЭК ООН*, ссылка 145 выше, пункт 4 (b).

обязательств, как тонкая терминологическая альтернатива термину *нарушение*, используемому Венской конвенцией о праве международных договоров, или терминам *неисполнение* и *посягательство*. Выражение «несоблюдение» означает признание того, что отсутствие выполнения договорных обязательств необязательно требует оценки в качестве нарушения, может быть вызвано не непосредственным нежеланием соответствующего государства соблюсти конкретное экологическое требование, а скорее его неспособностью сделать это.

Причины неспособности в полной мере осуществить и применить, а также в конечном итоге соблюсти международное обязательство могут быть разными. В частности, конкретное обязательство может оказаться особенно сложным – с концептуальной или технической точки зрения – или недостаточно детальным или определенным в своем содержании. Соответственно, государства могут столкнуться с особыми трудностями в определении четкого нормативного содержания конкретного обязательства или у них может отсутствовать

ших принципах, так и в Женевской стратегии отмечается целесообразность учреждения *постоянно действующих процедур и органов*, обеспечивающих осуществление и/или соблюдение МПС, и содержится руководство в этом направлении.

Цель, природа и принципы механизмов и процедур оказания содействия и поддержки в деле осуществления и соблюдения обычно указывают на их, прежде всего, *оказывающий содействие осуществлению и применению Конвенций характер*, а также на их *несостязательную, неконфронтационную, несудебную и консультативную природу*. «Неконфронтационный характер» означает, что процедура не должна стать ареной конфронтации между Стороной, инициирующей процедуру, и другой соответствующей Стороной/государственным органом. «Несудебный характер» означает, что процедура рассмотрения вопросов осуществления/соблюдения не является судебным процессом. «Консультативный характер» означает, что целью процедуры является оказание помощи Сторонам в разрешении проблем, связанных с осуществлением и соблю-



необходимый технический – в том числе, правовой и административный или технологический, – потенциал для его эффективного осуществления.

В рамках МПС все чаще создаются институциональные и процедурные механизмы для облегчения, обзора и поощрения соблюдения на многосторонней и совместной основе. В рамках ЮНЕП¹⁵³ и ЕЭК ООН¹⁵⁴ были приняты международные руководящие принципы по проблемам осуществления и соблюдения таких соглашений. Непосредственное отношение к проблемам осуществления, применения и соблюдения соглашений о водах имеет подготовленная в 1999 г. в рамках Конвенции по трансграничным водам «Женевская стратегия и рамки для контроля за соблюдением соглашений по трансграничным водам»,¹⁵⁵ в которой изложены принципы и руководство по учреждению процедур рассмотрения и содействия соблюдению для правовых инструментов, заключенных в рамках или в связи с Конвенцией по трансграничным водам. Как в Руководя-

дением. Конечная задача механизмов и процедур оказания содействия и поддержки в деле осуществления и соблюдения заключается, скорее, в облегчении и оказании помощи Сторонам в разрешении проблем, чем в порицании государственных органов.

Наиболее важно то, что, учитывая трансграничную сферу применения практически всех природоохранных конвенций ЕЭК ООН, механизмы и процедуры оказания содействия и поддержки в деле осуществления и соблюдения, если их применить на достаточно раннем этапе, оказываются полезным средством *предотвращения споров*.

Механизмы и процедуры оказания содействия и поддержки в деле осуществления и соблюдения были установлены для большинства многосторонних природоохранных документов, принятых в рамках ЕЭК ООН.

¹⁵³ См. Руководящие принципы ЮНЕП, ссылка 152 выше.

¹⁵⁴ См. Руководящие принципы ЕЭК ООН, ссылка 145 выше.

¹⁵⁵ Женевская стратегия, ссылка 151 выше.

В 1997 г. Исполнительный орган **Конвенции ТЗВБР** учредил Комитет по осуществлению для рассмотрения соблюдения Сторонами своих обязательств по протоколам к Конвенции ТЗВБР. Комитет состоит из представителей девяти Сторон Конвенции, каждая из которых избирается для членства на срок в два года среди Сторон по меньшей мере одного протокола к Конвенции ТЗВБР.¹⁵⁶ Работа Комитета сосредоточена вокруг трех основных направлений. Комитет периодически рассматривает вопросы соблюдения Сторонами требований по представлению отчетности; рассматривает любые представления (так называемые представления Стороны в отношении собственного соблюдения и представления Стороны в отношении соблюдения другой Стороной) или обращения (секретариата Конвенции) о возможном несоблюдении отдельной Стороной тех или иных обязательств, предусмотренных конкретным протоколом; и проводит по просьбе Исполнительного органа всесторонний обзор соблюдения конкретных обязательств по отдельным протоколам. Комитет по осуществлению не является органом, принимающим решения. Он собирается дважды в год и ежегодно представляет доклад Исполнительному органу, который принимает решения по рекомендации Комитета. Исполнительный орган, после рассмотрения доклада и любых рекомендаций Комитета, может принять решение на основе консенсуса о мерах недискриминационного характера в целях обеспечения полного соблюдения соответствующего протокола, включая меры по оказанию помощи какой-либо Стороне в обеспечении соблюдения. С момента учреждения в 1997 г. и до 2011 г. Комитет рассмотрел случаи возможного несоблюдения в отношении 12 Сторон.

В 2002 г. Совещанием Сторон **Орхусской конвенции** был учрежден Комитет по вопросам соблюдения, призванный рассматривать, как Стороны соблюдают свои обязательства по Конвенции.¹⁵⁷ Статья 15 Конвенции четко указывает, что механизм носит неконфронтационный, несудебный и консультативный характер и обеспечивает надлежащее участие общественности. В состав Комитета входят девять членов, которые выполняют свои функции в личном качестве и избираются Совещанием Сторон. Механизм обеспечения соблюдения может быть инициирован четырьмя способами: представление Стороны в отношении соблюдения другой Стороной; представление Стороны в отношении собственного соблюдения; обращение секретариата; и сообщение представителя общественности. Кроме этого, Комитет по собственной инициативе может изучать вопросы соблюдения и выносить рекомендации, готовить по просьбе Совещания Сторон доклады о соблюдении или осуществлении положений Конвенции и контролировать, оценивать и облегчать осуществление и соблюдение требований по представлению отчетности согласно Конвенции. На каждом очередном Совещании Сторон Комитет представляет доклад о своей деятельности и выносит рекомендации. Однако именно Совещание Сторон может после рассмотрения доклада и любых рекомендаций Комитета принять решение о соответствующих мерах в целях обеспечения полного соблюдения положений Конвенции. По состоянию на август 2011 г. Комитет рассмотрел около 60 сообщений представителей общественности и одно представление Стороны в отношении соблюдения другой Стороной.

В 2001 г. Совещанием Сторон **Конвенции Эспо** был учрежден Комитет по осуществлению для рассмотрения соблюдения Сторонами своих обязательств.¹⁵⁸ Целью Комитета является

оказание всесторонней помощи Сторонам в соблюдении ими своих обязательств в соответствии с Конвенцией. В состав Комитета входят восемь Сторон. Комитет наделен полномочиями: рассматривать представления Стороны в отношении собственного соблюдения и представления Стороны в отношении соблюдения другой Стороной (последние по состоянию на сегодняшний день были инициированы в четырех случаях); периодически рассматривать соблюдение Сторонами своих обязательств в соответствии с Конвенцией на основе информации, представленной в их докладах; готовить доклады с целью оказания помощи соответствующей Стороне (например, путем разъяснения и оказания помощи в решении вопросов, предоставления консультационной помощи и рекомендаций по процедурным, техническим или административным вопросам и оказания консультационной помощи по вопросам обобщения и передачи информации); готовить по просьбе Совещания Сторон доклад о соблюдении или осуществлении конкретных обязательств, установленных в положениях Конвенции. Комитету по осуществлению может также «стать известно» о возможном несоблюдении и он может начать «инициативу Комитета». В нескольких случаях НПО или секретариат представляли информацию Комитету с тем, чтобы привлечь его внимание к возможным случаям несоблюдения. Однако такая информация автоматически не влечет начало «инициативы Комитета»: принимая решение о действии по своей собственной инициативе, Комитет должен рассмотреть ряд факторов, в том числе, имеются ли у него на это время и ресурсы. Опять же Комитет представляет доклад о своей деятельности Совещанию Сторон, которое может после рассмотрения доклада и любых рекомендаций Комитета принять решение о соответствующих общих мерах в целях обеспечения соблюдения Конвенции и мерах по оказанию помощи отдельной Стороне. Со вступлением в силу Протокола по стратегической экологической оценке в 2010 г. Комитету также поручено заниматься вопросами осуществления и соблюдения Протокола.

Новые механизмы поддержки в деле осуществления и соблюдения были недавно созданы в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции по трансграничным водам и Протокола о РВПЗ к Орхусской конвенции.

В 2007 г. Совещанием Сторон **Протокола по проблемам воды и здоровья** был учрежден Комитет по вопросам соблюдения с тем, чтобы облегчать, поощрять и добиваться соблюдения обязательств по Протоколу.¹⁵⁹ В состав Комитета входят девять членов, избираемых Совещанием Сторон Протокола. Комитет наделен полномочиями: рассматривать любые представления (включая представление Стороны в отношении собственного соблюдения и представление Стороны в отношении соблюдения другой Стороной), обращения (секретариата) или сообщения (представителей общественности), касающиеся конкретных вопросов соблюдения; готовить по просьбе Совещания Сторон доклад о соблюдении или осуществлении конкретных положений Протокола; а также контролировать, оценивать и облегчать осуществление и соблюдение требований Протокола по представлению отчетности. Комитет может изучать вопросы соблюдения и, по мере необходимости, выносить соответствующие рекомендации или принимать меры. На каждом очередном совещании Сторон Комитет представляет доклад о своей деятельности. После рассмотрения доклада и любых рекомендаций Комитета Совещание Сторон Протокола может решить принять неконфронтационные, несудебные

¹⁵⁶ Решение 1997/2 (ECE/EB.AIR/53, приложение II). В настоящее время статус Комитета по осуществлению определяется решением 2006/2 относительно «Комитета по осуществлению, его структуры и функций, а также процедур рассмотрения соблюдения».

¹⁵⁷ Решение I/7, принятое Совещанием Сторон на его первом совещании в Лукке, 21-23 октября 2002 г. (ECE/MP.PP/2/Add.8).

¹⁵⁸ См. решение II/4 о рассмотрении соблюдения (2001 г.) (MPEIA/2001/4). В настоящее время структура, функции и процедуры Комитета по осуществлению регламентируются добавлением к решению II/2 (MPEIA/2004/3) и рабочими правилами (решение IV/2, приложение) (ECE/MPEIA/10).

¹⁵⁹ См. решение I/2 о рассмотрении соблюдения (2007 г.) (ECE/MP.WH/2/Add.3 и EUR/06/5069385/1/Add.3).

и консультативные меры. Этот Комитет еще не рассматривал каких-либо дел.

В 2010 г. Совещанием Сторон **Протокола о РВПЗ** к Орхусской конвенции был учрежден Комитет по вопросам соблюдения для рассмотрения соблюдения Сторонами своих обязательств по Протоколу.¹⁶⁰ В состав Комитета входят девять членов, которые выполняют свои функции в личном качестве. Комитет наделен полномочиями: рассматривать любые представления (включая представление Стороны в отношении собственного соблюдения и представление Стороны в отношении соблюдения другой Стороной), обращения (секретариата) или сообщения (представителей общественности); готовить по просьбе Совещания Сторон доклад о соблюдении или об осуществлении положений Протокола; контролировать, оценивать и облегчать осуществление и соблюдение требований Протокола относительно отчетности; в соответствующих случаях принимать меры; и выполнять любые другие функции, которые могут быть ему поручены Совещанием Сторон. На каждой очередной сессии Совещания Сторон Комитет представляет доклад о своей деятельности. После рассмотрения доклада и любых рекомендаций Комитета Совещание Сторон Протокола может решить принять неконфронтационные, несудебные и консультативные меры. Комитет еще не рассматривал каких-либо дел.

Конвенцией о промышленных авариях непосредственно не предусматривалось учреждение механизма рассмотрения

осуществления и соблюдения. Однако, Конференция Сторон на своем первом совещании учредила Рабочую группу по осуществлению в качестве своего вспомогательного органа, которая собирается по крайней мере один раз перед каждым совещанием Конференции Сторон. Рабочая группа по осуществлению имеет не более десяти членов, выдвигаемых из числа представителей Сторон Конвенции. Основные обязанности Рабочей группы по осуществлению включают: следить за ходом осуществления Конвенции и готовить доклады об ее осуществлении для Конференции Сторон; проводить обзор национальных докладов об осуществлении и готовить общий доклад об осуществлении Конвенции; оказывать помощь Бюро в содействии странам-членам ЕЭК ООН в осуществлении и/или ратификации Конвенции; выполнять другие задачи, возложенные на нее Конференцией Сторон. На настоящий момент проведено пять циклов отчетности в соответствии с Конвенцией о промышленных авариях. Таким образом, Рабочая группа по осуществлению составила пять докладов по осуществлению Конвенции; все они были одобрены Конференцией Сторон на соответствующих сессиях.

В 2009 г. Совещанием Сторон **Конвенции по трансграничным водам** на своей пятой сессии было принято решение рассмотреть на следующей сессии в 2012 г. предложение в отношении институционального и процедурного механизма оказания содействия и поддержки в деле осуществления и соблюдения Конвенции по трансграничным водам.

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТНОСТИ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И СОБЛЮДЕНИЕ

Основные выводы

- ♦ В рамках практически всех природоохранных конвенций и протоколов ЕЭК ООН были созданы системы регулярной отчетности Сторон в целях оценки прогресса, стимулирования обмена опытом и улучшения осуществления. Подавляющее большинство Сторон конвенций ЕЭК ООН тщательно следует требованиям в отношении отчетности.
- ♦ Системы представления отчетности (формат, методология и т.д.) в рамках конвенций ЕЭК ООН постоянно развиваются на основе полученного опыта, передовой практики и новых задач и потребностей.
- ♦ Конвенции ЕЭК ООН придают особое значение вопросам осуществления. В рамках большинства из них созданы механизмы оказания поддержки в деле осуществления и соблюдения. Стороны Конвенции по трансграничным водам продвигаются вперед в этом направлении.
- ♦ Несмотря на то что существующие механизмы оказания поддержки в деле осуществления и соблюдения в рамках разных конвенций ЕЭК ООН различаются между собой, цели, природа и принципы таких механизмов указывают на их, прежде всего, оказывающий содействие осуществлению и применению конвенций характер, а также на их неосязательную, неконфронтационную, несудебную и консультативную природу.
- ♦ В трансграничном контексте механизмы оказания поддержки в деле осуществления и соблюдения в рамках различных конвенций ЕЭК ООН играют важную роль в деле предотвращения споров.

¹⁶⁰ Решение о рассмотрении соблюдения (2010 г.) (ECE/MP.PRTR/2010/2/Add.1).



Оказание содействия и укрепление потенциала

Природоохранные конвенции ЕЭК ООН уделяют большое внимание *оказанию содействия их осуществлению*. В задачи Совещания (Конференции) Сторон согласно каждой из конвенций ЕЭК ООН входит рассматривать ход осуществления соответствующей конвенции с тем, чтобы способствовать повышению потенциала Сторон по достижению целей соответствующего инструмента, т.е. предоставлять необходимую помощь в реализации.

В рамках всех природоохранных конвенций ЕЭК ООН Стороны принимают участие в рабочих группах и других вспомогательных органах, таких как целевые и экспертные группы, созданные Совещанием (Конференцией) Сторон. Эти группы при помощи секретариата занимаются техническими, правовыми, институциональными, экономическими и финансовыми вопросами, связанными с осуществлением той или иной конвенции. Такая *институциональная структура* оказывает Сторонам содействие в осуществлении этих международно-правовых инструментов посредством (а) обмена опытом, (b) укрепления потенциала и (с) разработки руководящих инструментов и рекомендаций. В качестве специальных инструментов и средств в этой работе конвенции ЕЭК ООН регулярно применяют семинары по укреплению потенциала, тренинги по повышению информированности, пилотные проекты, консультационные услуги Регионального советника по окружающей среде ЕЭК ООН, а также программы помощи и руководящие инструменты для отдельных субрегионов.

Кроме такой «коллективной» помощи в осуществлении, которая носит общий характер, некоторые конвенции предусматривают правовое обязательство отдельных Сторон по содействию обмену технологиями и оказанию технической помощи для достижения целей конвенции. К примеру, Конвенция о промышленных авариях налагает на свои Стороны обязательство, исходя из своих законов, правил и практики, способствовать обмену технологией с целью предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий (ст. 16, п. 1). Конвенция по трансграничным водам содержит схожее обязательство прибрежных Сторон – содействовать 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 (ст. 13, п. 4). Протокол по проблемам воды и здоровья предусматривает требование о международной поддержке действий на национальном уровне (ст. 14). Выполнение этих обязательств часто принимает форму предоставления поддержки отдельными Сторонами реализации проектов, которые повышают институциональный и/или технологический потенциал осуществления обязательств у других Сторон.

Государства, не являющиеся Сторонами природоохранных конвенций ЕЭК ООН, в том числе в Центральной Азии, принимают участие во многих видах деятельности под эгидой этих конвенций. Часто они принимают у себя мероприятия по укреплению потенциала или участвуют в проектах конвенций ЕЭК ООН. Однако государства, не являющиеся Сторонами, имеют весьма ограниченную возможность инициировать новую область работы в рамках той или иной конвенции и не принимают участия в принятии решений в ходе Совещаний (или Конференций) Сторон и их вспомогательных органов.

Каждая из конвенций ЕЭК ООН разработала свои собственные механизмы и средства содействия осуществлению. **Конвенция по трансграничным водам** при помощи проекта «Потенциал водного сотрудничества в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии»¹⁶¹ обеспечивает многодисциплинарное обучение специалистов из стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Другая программа – программа пилотных проектов, начало которой было положено на Сессии Сторон в 2009 г., – помогает Сторонам в выполнении Конвенции с использованием подготовленных под эгидой Конвенции руководящих документов в трех областях: адаптация к изменению климата в трансграничных бассейнах; совместные мониторинг и оценка; и оплата за услуги экосистем по поддержке ИУВР.¹⁶² Конвенция по трансграничным водам также оказывает содействие Сторонам и государствам, не являющимся Сторонами, в разработке новых соглашений по трансграничным водам и в создании или укреплении совместных органов трансграничного водного сотрудничества – работа в этом направлении в настоящее время ведется в бассейне реки Днестр, в бассейне Кура-Арас и в бассейне реки Дрин. Национальные диалоги по водной политике в области ИУВР, осуществляемые при содействии секретариата ЕЭК ООН и являющиеся средством реализации Водной инициативы ЕС в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, поощряют применение принципов Конвенции по трансграничным водам в десяти странах этого субрегиона.¹⁶³

В Центральной Азии, которая является приоритетным субрегионом для работы, осуществляемой под эгидой Конвенции по трансграничным водам, реализуется целый ряд проектов в соответствии с программой работы Конвенции. В их числе: (а) проект «Безопасность плотин в Центральной Азии: создание потенциала и региональное сотрудничество», который содействует развитию регионального сотрудничества и национального законодательства в сфере безопасности плотин, водохранилищ и других гидротехнических сооружений; (б) проект «Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами в Центральной Азии», направленный на укрепление организационно-правовых основ сотрудничества по вопросам водных ресурсов в этом регионе; (с) проект по рекам Чу и Талас, который содействовал образованию двусторонней комиссии Казахстаном и Кыргызстаном, а сейчас оказывает поддержку дальнейшему расширению сотрудничества по улучшению совместного управления этими двумя реками; (d) проект CAREWIB, направленный на улучшение доступности и обмена информацией в водном и экологическом секторе в Центральной Азии; и (е) проект «Качество воды в Центральной Азии», нацеленный на создание общих принципов по управлению, обмену информацией и совместной оценке качества воды и содействие разработке более эффективной национальной политики в этой области.¹⁶⁴

В рамках **Протокола по проблемам воды и здоровья** Стороны на своем первом совещании в 2007 г. учредили

уникальный инструмент – Специальный механизм оказания содействия реализации проектов¹⁶⁵ для содействия направлению международной поддержки для национальных действий. Механизм включает в себя Специальный координационный центр по проектам – орган открытого состава, подотчетный Сессии Сторон Протокола по проблемам воды и здоровья и состоящий из представителей Сторон и стран, не являющихся Сторонами (как стран-доноров, так и стран-реципиентов), а также глобальных и региональных финансовых учреждений, соответствующих международных организаций, компетентных международных НПО и международных фондов, осуществляющих крупные программы сотрудничества в области воды и здоровья. Механизм выявляет приоритетные меры нетехнического характера в области водоснабжения и канализации и содействует поиску финансирования для конкретных предложений в этой области.

Конвенция Эспо и ее Протокол по СЭО уделяют особое внимание субрегиональному сотрудничеству и укреплению потенциала для улучшения контактов среди Сторон и других участников, в том числе государств из-за пределов региона ЕЭК ООН. Субрегиональные и национальные рабочие совещания служат основными средствами поддержки осуществления.¹⁶⁶ Также были разработаны несколько руководств в поддержку реализации Конвенции в отдельных субрегионах (такие как *Руководство по проведению оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте в регионе Каспийского моря* (2003 г.)¹⁶⁷ и *Руководство по проведению оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте для стран Центральной Азии* (2007 г.)).¹⁶⁸ Помимо разработки Руководства, в Центральной Азии проводились мероприятия по укреплению потенциала в рамках программы национальных семинаров по ОВОС для Центральной Азии и Азербайджана, а также при поддержке программы «Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами в Центральной Азии».¹⁶⁹

Конвенция Эспо также использует пилотные проекты для оказания содействия странам в ее осуществлении. Примерами здесь могут служить пилотный проект по трансграничной ОВОС для строящегося предприятия на медно-золоторудном месторождении с участием Казахстана и Кыргызстана, или же пилотный проект, который выполнялся в последние годы с участием Беларуси и Литвы и касался применения Конвенции к предлагаемой гидроэлектростанции на реке Неман.

В рамках Конвенции Эспо и ее Протокола по СЭО предпринимаются отдельные усилия по содействию обмену хорошей практикой. Это осуществляется посредством семинаров по конкретным вопросам, которые проводятся непосредственно до или после других совещаний в рамках Конвенции. Такие семинары, направленные на обмен хорошей практикой, были проведены по вопросам законодательства и процедур осуществления Конвенции в отдельных странах, проектов с трансграничным воздействием на большие расстояния, а так-

¹⁶¹ Проект «Потенциал водного сотрудничества», см. http://live.unece.org/ru/env/water/cwc_ru.html.

¹⁶² Будущая программа пилотных проектов в рамках Конвенции (ECE/MP.WAT/2009/5), доступно по адресу: http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2009/Wat/mp_wat/ECE_MP_WAT_2009_5_R.pdf.

¹⁶³ Более подробная информация о Национальных диалогах по водной политике доступна по адресу: <http://live.unece.org/ru/environmental-policy/treaties/water/areas-of-work-of-the-convention/european-union-water-initiative-and-national-policy-dialogues/o-nacionalnykh-dialogakh-po-vodnoi-politike.html>.

¹⁶⁴ Более подробная информация о проектах Конвенции по трансграничным водам в Центральной Азии доступна по адресу: <http://live.unece.org/ru/env/water/centralasia/ru.html>.

¹⁶⁵ Ссылка 49 выше.

¹⁶⁶ Более подробная информация о субрегиональной деятельности в рамках Конвенции Эспо доступна по адресу: <http://live.unece.org/env/eia/subregions.html>.

¹⁶⁷ Это Руководство было подготовлено пятью прикаспийскими государствами при поддержке ЮНЕП, ЕЭК ООН, Европейского банка реконструкции и развития и Каспийской экологической программы. Доступно по адресу: http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/CaspianGuidelines/Guidelines_ru.pdf.

¹⁶⁸ Это Руководство было отмечено на четвертом заседании Совещания Сторон (ECE/MP.EIA/WG.1/2007/6), доступно по адресу: http://live.unece.org/env/eia/subregions/central_asia.html#CAguide.

¹⁶⁹ Более подробная информация о Конвенции Эспо в Центральной Азии доступна по адресу: http://live.unece.org/env/eia/subregions/central_asia.html.



же изменения климата.¹⁷⁰ Кроме того, Конвенция Эспо предоставляет помощь Сторонам Конвенции и государствам, не являющимся Сторонами, в разработке новых соглашений (к примеру, многостороннее соглашение стран Юго-Восточной Европы по осуществлению Конвенции (Бухарестское соглашение, 2008 г.)). Субрегиональная инициатива по СЭО, предложенная Арменией, Беларусью и Республикой Молдова на Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Белграде в 2007 г., к которой присоединились Азербайджан и Грузия, стала важным инструментом по продвижению ратификации и содействию применению Протокола по СЭО.

В дополнение к этому, Комитет по осуществлению Конвенции Эспо координирует проведение страновых обзоров, предоставляя правовую помощь Сторонам в реализации Конвенции, а теперь и Протокола по СЭО. Эту функцию сейчас дополняет предшествующая присоединению правовая помощь будущим Сторонам Конвенции и ее Протокола, которую, в числе прочих, запросил Узбекистан.

Под эгидой **Конвенции о промышленных авариях** на третьем совещании Конференции Сторон (2004 г.) была принята Программа оказания помощи.¹⁷¹ Программа была инициирована для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также Юго-Восточной Европы в целях активизации их усилий по осуществлению Конвенции, и в особенности по выработке требуемой политики в соответствии с Конвенцией. Программа оказания помощи состоит из двух стадий: подготовительной стадии и стадии осуществления. В ходе подготовительной стадии странам необходимо выполнить базовые задачи и отчитаться об их выполнении при направлении к ним миссий по установлению фактов. В ходе стадии осуществления страны, успешно выполнившие базовые задачи, могут принимать участие в работе по оказанию содействия, которая направлена на решение более сложных задач в рамках Кон-

венции. В Центральной Азии в Программе оказания помощи участвуют Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан. В настоящее время эти четыре государства работают в рамках второй стадии Программы, что позволяет наращивать помощь в области промышленной безопасности на основе их реальных потребностей. Такая помощь, опирающаяся на конкретные нужды, может включать в себя обучающие сессии (например, по оценке отчетов о безопасности или по установлению опасных видов деятельности), пилотные проекты и иные виды помощи, разрабатываемые в сотрудничестве со странами. Усилия по содействию осуществлению также предпринимались и вне рамок Программы оказания помощи в ходе семинаров и рабочих встреч, обсуждающих комплексные вопросы предотвращения, обеспечения готовности и реагирования.

В рамках **Орхусской конвенции и ее Протокола о РВПЗ** проводятся тематические региональные и субрегиональные семинары по поддержке осуществления.¹⁷² Средства с использованием сети Интернет – Орхусский информационно-координационный механизм и Всемирный портал информации по РВПЗ «PRTR.net» – облегчают доступ к знаниям и содействуют обмену информацией между странами, организациями и партнерами.¹⁷³ Кроме того, Орхусская конвенция и ее Протокол о РВПЗ также являются предметом деятельности по укреплению потенциала, осуществляемой многими международными и национальными организациями и партнерами. Поэтому под эгидой Конвенции проводятся регулярные координационные встречи по обсуждению достигнутого прогресса и координации будущих мероприятий по укреплению потенциала по осуществлению Конвенции, Протокола о РВПЗ и принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию. В ходе таких встреч ЕЭК ООН, ЮНЕП, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР), Европейская комиссия, Европейский инвестиционный банк, Организация

¹⁷⁰ Более подробная информация о семинарах по обмену хорошей практикой по Конвенции Эспо доступна по адресу: <http://live.unece.org/env/eia/activities/activityexchange.html>.

¹⁷¹ Более подробная информация о Программе оказания помощи доступна по адресу: <http://live.unece.org/env/teia/assistance.html>.

¹⁷² Более подробная информация об укреплении потенциала по Орхусской конвенции доступна по адресу: <http://live.unece.org/env/pp/oa.html>.

¹⁷³ Орхусский информационно-координационный механизм по вопросам экологической демократии доступен по адресу: <http://aarhuscaringhouse.unece.org/>; для Всемирного портала информации по РВПЗ см. <http://www.prtr.net/ru/>.

по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы, экологические НПО под эгидой Европейского ЭКО-Форума и другие обсуждают потребности и возможности в области укрепления потенциала. С 2002 г. в ряде стран, включая Албанию, Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан, были созданы Орхусские центры и Общественные центры экологической информации при поддержке ОБСЕ. Орхусские центры предоставляют площадку для встреч сотрудников государственных органов и членов экологических НПО в целях выработки совместных подходов к сотрудничеству по решению экологических вопросов.¹⁷⁴

В рамках **Конвенции ТЗВБР** в 2004-2008 гг. был выполнен проект по наращиванию потенциала в области управления качеством воздуха и применения чистых технологий сжигания угля в Центральной Азии (КАПАКТ), финансируемый со Счета развития Организации Объединенных Наций. Проект был направлен на повышение потенциала учреждений по управлению качеством воздуха в Казахстане по выполнению Конвенции ТЗВБР и ее протоколов, а также содействие применению соответствующих чистых технологий сжигания угля при производстве тепла и энергии из твердых видов топлива. Поскольку данный проект завершился, Исполнительный орган Конвенции признал продвижение сотрудничества со странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии ключевым приоритетом. Была создана новая координационная группа при лидирующей роли Российской Федерации, целью которой является помощь странам этого субрегиона в активизации их участия в работе в рамках Конвенции.¹⁷⁵ Параллельно с этим Российская Федерация в сотрудничестве с

Беларусью и Казахстаном инициировала совместный проект, направленный на осуществление и реализацию трех последних протоколов к Конвенции (а именно, Протокола по СОЗ, Протокола по тяжелым металлам и Гётеборгского протокола).

Важно подчеркнуть, что все конвенции ЕЭК ООН развивают свою деятельность по содействию осуществлению и укреплению потенциала *на основе реальных потребностей* самих стран и делают все возможное с тем, чтобы лучшим образом отвечать на просьбы об оказании содействия как от Сторон, так и от государств, не являющихся Сторонами. Такой дух сотрудничества и взаимопомощи можно проиллюстрировать на примере разработки Сторонами Конвенции по трансграничным водам в 2008-2009 гг. Руководства по внедрению Конвенции в ответ на просьбу о разъяснении правовых и технических последствий присоединения к Конвенции, поступившую от двух государств, не являющихся Сторонами, – Грузии и бывшей югославской Республики Македония.

Содействие осуществлению в рамках всех конвенций ЕЭК ООН тесно связано с *Программой обзоров результативности экологической деятельности (ОРЭД)*. Национальные ОРЭДы обращаются, в числе прочих, к вопросу об участии в МПС, включая конвенции ЕЭК ООН, и мерам, необходимым для укрепления их реализации. Программа ОРЭД играет важную роль в установлении областей, где требуется помощь в реализации конвенций ЕЭК ООН.

В настоящее время все большую важность приобретает сотрудничество между конвенциями, основанное на синергизме между ними, а также на потребностях в укреплении потенциала соответствующих стран.

ОКАЗАНИЕ СОДЕЙСТВИЯ И УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА

Основные выводы

- ♦ Институциональные структуры природоохранных конвенций ЕЭК ООН уделяют большое внимание помощи осуществлению. Они оказывают Сторонам содействие в осуществлении обязательств посредством обмена опытом, укрепления потенциала и разработки руководящих инструментов и рекомендаций из категории «мягкого права».
- ♦ Каждая из природоохранных конвенций ЕЭК ООН разработала свои собственные механизмы и средства содействия осуществлению. В качестве инструментов и средств в этой работе конвенции ЕЭК ООН регулярно применяют семинары по укреплению потенциала, тренинги по повышению информированности, пилотные проекты, консультационные услуги, а также программы помощи и руководящие инструменты для отдельных субрегионов.
- ♦ Конвенции ЕЭК ООН развивают свою работу по содействию осуществлению и укреплению потенциала на основе реальных потребностей стран, с тем чтобы лучшим образом отвечать на просьбы о помощи как от Сторон, так и от государств, не являющихся Сторонами.
- ♦ Конвенции ЕЭК ООН уделяют все больше внимания сотрудничеству между конвенциями, в том числе в работе по укреплению потенциала.

¹⁷⁴ Информация об Орхусских центрах доступна по адресу: <http://live.unece.org/env/pp/acintro.html>.

¹⁷⁵ Координационная группа по содействию мерам в области осуществления Конвенции в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии была официально учреждена Исполнительным органом на его 28-ой сессии (ECE/EB.AIR/106, пункт 83 (а)).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Действующая правовая основа межгосударственного сотрудничества по управлению и использованию трансграничных водных ресурсов в Центральной Азии, основывающаяся на *Соглашении о сотрудничестве в сфере совместного управления, использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников* 1992 г., *Соглашении о статусе Международного Фонда спасения Арала (МФСА) и его организаций* 1999 г. и других юридически обязательных соглашениях, а также полуформальных договоренностях и документах рекомендательного характера, часто характеризуется как фрагментарная. Отдельные субрегиональные инструменты по управлению водными ресурсами более не удовлетворяют все страны Центральной Азии, а некоторые инструменты не всегда соблюдаются. Центральная Азия, несомненно, могла бы выиграть от наличия авторитетной всеохватывающей правовой основы для управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества, признаваемой всеми пятью государствами. Хотя нормы международного обычного права и избранные документы «мягкого права» могут применяться для регулирования отношений государств Центральной Азии в области охраны водных ресурсов и управления ими, в странах Центральной Азии они зачастую получают разное толкование.

Природоохранные инструменты ЕЭК ООН представляют собой авторитетные и согласованные правовые рамки – другими словами, общие «правила игры», – которые могли бы стать подходящей всеобъемлющей правовой основой для управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества в Центральной Азии. Конвенции ЕЭК ООН уже более десяти лет реализуются в других странах ЕЭК ООН. Их институциональная инфраструктура поощряет региональное и субрегиональное сотрудничество, обмен информацией и опытом, техническое содействие, а также оказывает помощь в присоединении и реализации. Наличие коллективного опыта, который воплощают в себе Совещания/Конференции Сторон и их вспомогательные органы, является гарантией против пристрастного толкования их положений. Разнообразие участников природоохранных инструментов ЕЭК ООН свидетельствует о пользе этих инструментов для всех стран, вне зависимости от уровня социально-экономического развития или наличия и качества водных ресурсов.

За 20 лет с момента принятия Конвенция по трансграничным водам – центральный инструмент ЕЭК ООН по управлению водными ресурсами и трансграничному водному сотрудничеству – послужила основой для множества двусторонних и многосторонних трансграничных водных соглашений во всем регионе ЕЭК ООН и для работы многочисленных совместных органов трансграничного водного сотрудничества.

Следует понимать, что природоохранные инструменты ЕЭК ООН сами по себе не несут «готовых» решений для конкретных проблем; скорее, их реализация обеспечивает постоянное сотрудничество государств в общих правовых рамках по достижению согласованных целей и при поддержке их институциональных механизмов. Такое сотрудничество, в конечном итоге, ведет к нахождению решений для конкретных проблем на местном, национальном и трансграничном уровне.

ПУТЬ ВПЕРЕД

Использование странами Центральной Азии природоохранных инструментов ЕЭК ООН и преимуществ, связанных с их средствами и механизмами, всячески приветствуется.

Природоохранные инструменты ЕЭК ООН предоставляют множество возможностей также для государств, не являющихся их Сторонами, в контексте подготовки к присоединению и реализации. Страны Центральной Азии, не являющиеся Сторонами соответствующих инструментов, могут, в числе прочего, приглашать к себе ознакомительные миссии и проводить у себя мероприятия по повышению информированности в рамках соответствующих конвенций и протоколов, участвовать в программах и другой деятельности по повышению потенциала под эгидой природоохранных инструментов ЕЭК ООН и участвовать в совещаниях, организуемых в рамках этих инструментов. Диагностические исследования, оценка национального законодательства и проведение анализа затрат и выгод могут быть инициированы в качестве инструментов по информированию процесса принятия решений при рассмотрении вопроса о присоединении.

Хотя природоохранные инструменты ЕЭК ООН и представляют собой взаимосогласованную систему, постепенное присоединение к отдельным инструментам представляется разумным и практичным подходом, с присоединением ко всей системе в качестве долгосрочной цели.

Потенциал и понимание странами Центральной Азии международного водного права, включая международное договорное право и международное обычное право, а также его применение нуждаются в усилении. В частности, важно добиться надлежащего понимания положений и принципов Конвенции ЕЭК ООН по трансграничным водам. Страны Центральной Азии должны полностью осознать сбалансированный подход этой Конвенции, основанный на равенстве и взаимности, который несет в себе преимущества и налагает схожие требования как на страны верхнего, так и на страны нижнего течения.

Странам Центральной Азии следует улучшать сотрудничество по трансграничным водам для предотвращения и ограничения трансграничного воздействия, укреплять меры по охране окружающей среды, содействовать устойчивому и справедливому использованию водных ресурсов и предотвращать разногласия и споры. Такое сотрудничество также должно касаться вопросов, которые несут в себе угрозу безопасности, как, например, стареющие плотины и другая водохозяйственная инфраструктура или хвостохранилища.

Субрегиональные институциональные и правовые рамки водного сотрудничества в Центральной Азии нуждаются в улучшении и в более эффективной реализации. В качестве первого шага здесь могут быть предприняты меры по совершенствованию правовых основ МФСА и его организаций – задача, уже порученная Исполнительному комитету МФСА и правительствам стран Центральной Азии Главами пяти государств Центральной Азии в ходе саммита МФСА в апреле 2009 г. Опыт Конвенции по трансграничным водам и других инструментов ЕЭК ООН в области институциональных механизмов трансграничного водного сотрудничества может оказаться весьма полезным в этой работе.

Уведомление и консультации среди стран Центральной Азии о планируемых проектах и видах деятельности являются

предпосылкой сотрудничества и предотвращения конфликтов и должны стать обычной практикой в этом субрегионе. Детальные положения, регулирующие уведомление и консультации, прописанные в Конвенциях ЕЭК ООН, могут быть использованы в этих целях. Пилотные проекты, в том числе осуществляемые под эгидой Конвенции Эспо и Конвенции по трансграничным водам, являются важными инструментами для поощрения такой практики. Консультации также должны быть первоочередными средствами в решении каждодневных вопросов и обсуждении существующих видов деятельности, которые имеют тенденцию вызывать напряженность среди стран региона (например, режимы работы водохранилищ).

Государствам Центральной Азии необходимо придерживаться мирных средств разрешения споров для всех противоречий, разногласий и споров в области управления водными ресурсами в субрегионе. Международное право предлагает широкий спектр средств разрешения споров, которые также прописаны в природоохранных конвенциях ЕЭК ООН.

Постепенное вовлечение Афганистана в региональное сотрудничество по водным ресурсам необходимо начать как можно скорее в целях реализации бассейнового подхода к управлению водными ресурсами и предотвращения разногласий по вопросам их использования. В числе возможных в будущем шагов и направлений могут быть развитие сотрудничества на многостороннем уровне со всеми странами бассейна Аральского моря и/или со всеми странами, разделяющими бассейн Амударьи, а также на двустороннем уровне – с Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном. Более мягкие формы сотрудничества (сотрудничество по техническим вопросам, сотрудничество на уровне экспертов, совместные тренинги, статус наблюдателя для Афганистана в региональных структурах) могут быть опробованы на начальном этапе.

Скорейшее вступление в силу поправок к Конвенции по трансграничным водам представляется крайне важным, поскольку открывает новые перспективы для сотрудничества стран Центральной Азии с соседними государствами – Афганистаном, Исламской Республикой Иран и Китайской Народной Республикой, а также близлежащей Монголией.



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ И ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: роль природоохранных конвенций ЕЭК ООН

Высыхание Аральского моря, ставшее одной из величайших спровоцированных человеком экологических катастроф, повлияло на образ жизни и здоровье миллионов людей в Центральной Азии. Эта трагедия явила миру шокирующий пример разрушительных последствий неустойчивого управления водными ресурсами. В наши дни вопросы эффективного и устойчивого управления водными ресурсами в пяти государствах Центральной Азии – Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане – представляют огромную важность и должны выступать приоритетным направлением регионального политического, экономического и экологического сотрудничества.

В свете непростой задачи поиска долгосрочных, взаимоприемлемых и устойчивых решений в области сотрудничества в сфере разделяемых водных ресурсов, странам Центральной Азии необходимо строить свои межгосударственные отношения на основе международного права и наилучшей практики в области управления и охраны водных ресурсов, а также трансграничного сотрудничества. При этом природоохранные конвенции ЕЭК ООН предоставляют прочную правовую основу для сотрудничества в данной области, в рамках которой также накоплен большой опыт реализации. Это в особенности касается Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, обеспечивающей эффективные правовые рамки для продвижения трансграничного водного сотрудничества во всем регионе ЕЭК ООН.

Данная публикация призвана способствовать улучшению понимания и применения природоохранных инструментов ЕЭК ООН в странах Центральной Азии. В ней показана ценность этих инструментов в качестве подходящей всеобъемлющей правовой основы в области управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества в этом субрегионе.

Публикация «Совершенствование управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества в Центральной Азии: роль природоохранных конвенций ЕЭК ООН» также демонстрирует связи синергии, существующие между природоохранными инструментами ЕЭК ООН, таким образом предоставляя полезную информацию государствам, международным партнерам, неправительственным организациям и научной общественности, в том числе за пределами субрегиона Центральной Азии.



www.unece.org/env