



**USAID**  
ОТ АМЕРИКАНСКОГО НАРОДА



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Blue Peace**  
*Central Asia*



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization



UNESCO Chair in Hydropolitics  
at the University of Geneva



---

## МОДУЛЬ 3

# МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОДНОЕ ПРАВО

---

Данный курс разработан в рамках Регионального проекта USAID по водным ресурсам и окружающей среде, финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID) и Инициативы Blue Peace Центральная Азия (ВРСА), финансируемой Швейцарией. Изложенные взгляды и выводы отражают только точку зрения автора и не являются официальной точкой зрения USAID, Правительства США, Tetra Tech или SDC.

## СОДЕРЖАНИЕ

**ЛЕКЦИЯ № 8 – ВВЕДЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОДНОЕ ПРАВО И ЕГО ИСТОЧНИКИ 3**

**ЛЕКЦИЯ № 9 – МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ И МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДНЫМИ БАСЕЙНАМИ ..... 24**

**ЛЕКЦИЯ № 10 – МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОДНОЕ ПРАВО В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ..... 38**

**ЛЕКЦИЯ № 11 – МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА: ПРАКТИЧЕСКИЕ КЕЙСЫ ..... 54**

ПРИМЕР 1. БАСЕЙН РЕКИ НИЛ ..... 54

ПРИМЕР 2. БАСЕЙН РЕКИ ДУНАЙ..... 62

ПРИМЕР 3. БАСЕЙН РЕКИ МЕКОНГ ..... 69

ПРИМЕР 4. БАСЕЙН РЕКИ КОЛОРАДО ..... 76

ПРИМЕР 5. БАСЕЙН РЕКИ АМАЗОНКА ..... 83

## ЛЕКЦИЯ № 8 – Введение в международное водное право и его источники

### РАССМАТРИВАЕМЫЕ ВОПРОСЫ:

1. *Регулирование и управление трансграничными водными ресурсами в рамках правового статуса трансграничных природных ресурсов*
2. *Нормативно-правовое регулирование и управление воды как общего ресурса*
3. *Источники международного права, регулирующие сотрудничество по трансграничным водотокам*

### Понятийный аппарат

**Соглашение** - согласованное и, как правило, юридически обязывающее соглашение между сторонами о порядке действий.

**Конвенция** - официальное соглашение между лидерами стран, политиками и государствами по вопросу, который затрагивает их всех.

**Международная правосубъектность** - правосубъектность - это, прежде всего, признание того, что субъект способен осуществлять определенные права и нести определенные обязанности за свой счет в соответствии с определенной системой права. Согласно международному праву, государство является типичным юридическим лицом, а другие субъекты могут рассматриваться в качестве «субъектов» международного права в той мере, в какой они могут вступать в правоотношения в международной сфере

**Международное право** - свод правил, которым подчиняется большинство стран при общении с другими странами

**Обычное международное право** - Обычное международное право существует там, где существует широко распространенная и последовательная практика государств, которой следуют из чувства юридического обязательства

**Международное водное право** – международно-правовая база, регулирующая водные ресурсы, проходящие через множество суверенных государств и территорий

**Протокол** – официальный международный договор. Протокол к договору может разъяснять условия, добавлять дополнительный текст в качестве поправок и устанавливать новые обязательства. Эти новые обязательства могут стать количественными целевыми показателями, которые страны должны достичь

**Ратификация** – процесс придания договору официального характера. Формальное принятие прав и обязанностей по договору. Если договор вступил в силу, он становится юридически обязательным для сторон, ратифицировавших договор

**Признание** - процесс, посредством которого одно государство заявляет, что другое политическое образование выполняет условия государственности и что оно готово

иметь с ним дело в качестве члена международного сообщества. Это также может быть признание правительства в качестве законного представителя государства

**Подписант** – сторона, подписавшая договор. Что касается договора, то подписавшая его сторона еще не является юридически связанной договором. Вместо этого подписавшая сторона соглашается с обязательством не нарушать предмет и цель подписанного договора

**Суверенное** государство - это независимое и самоуправляющееся государство, имеющее право контролировать землю, законы и управление, расположенные в пределах его территориальных границ

**Правопреемство** - государственное правопреемство применяется, когда новое государство образуется из территории, когда-то управляемой другим сувереном. По сути, новое государство заменяет прежнее путем аннексии, объединения, роспуска или отделения. Частичная правопреемственность имеет место, когда суверенное государство частично теряет свою независимость или когда частично контролируемое государство становится полностью независимым

**Договор** - письменное соглашение между двумя или более странами, формально одобренное и подписанное их лидерами

## 1. Введение

В настоящее время необходимость рационального использования водных ресурсов (ВР) на основе взаимовыгодного межстранового сотрудничества является ключевым фактором устойчивого развития Центральной Азии (ЦА), политической стабильности и сотрудничества в регионе. По этой причине необходимо формирование нового межгосударственного компромисса, который в равной степени отвечал бы потребностям и интересам всех стран бассейна Аральского моря, включая Афганистан, равно как и стал бы фундаментом справедливой и разумной общерегиональной системы управления водными ресурсами (УВР). Такой подход требует учета экономических и социальных интересов прибрежных государств, а также факторов экологического баланса в водных бассейнах центральноазиатского региона (ЦАР). Текущий уровень регионального взаимодействия представляется недостаточным ввиду отсутствия эффективной нормативно-правовой базы в сфере управления общими водными ресурсами. После распада Советского Союза в Центральной Азии были созданы независимые национальные водохозяйственные системы, и механизмы межгосударственного взаимодействия в сфере управления трансграничными реками все еще требуют совершенствования.

Дефицит воды, снижение ее качества и деградация трансграничных водных экосистем серьезно влияют на целостность внутригосударственных экосистем, а также на перспективы социально-экономического развития и политическую стабильность в самих странах. Именно межгосударственное сотрудничество, при условии, что оно основано на эффективных юридических инструментах, способно синхронизировать все аспекты устойчивого водного развития – экономические, экологические и социальные. Взаимодействие между государствами, пользующимися общими водотоками, должно обеспечивать баланс между экономическими выгодами от использования воды (в случае ЦА, для целей орошения в сельском хозяйстве, промышленности, гидроэнергетики, питьевого водоснабжения и санитарии и т.д.) и экологической устойчивостью самих водотоков.

Управление водными ресурсами связано с мероприятиями, направленными на обеспечение надлежащего функционирования водных экосистем. Вместе с тем УВР является вопросом не только экологии, но и – даже в большей степени – непременным условием жизнеспособности социально-экономических и политических систем государств. Управление водными ресурсами также не является чисто техническим вопросом. Что же касается роли воды в поддержании жизни, то надлежащее УВР имеет основополагающее значение для экологической безопасности государств и населения. Устойчивое, интегрированное и совместное управление водными ресурсами служит гарантией обеспечения и защиты права человека на воду в рамках как национальных, так и транснациональных водных бассейнов. Реализация основных нормативно-правовых стандартов в сфере УВР является инструментом обеспечения региональной стабильности, развития и взаимовыгодного трансграничного сотрудничества.

С одной стороны, в мире существует 263 трансграничных речных и озерных бассейнов и около 300 трансграничных водоносных горизонтов, и лишь некоторые из них регулируются соответствующими соглашениями<sup>1</sup>. С другой стороны, отсутствует какая-либо единая и универсальная нормативно-правовая модель, применимая к системам УВР во всех международных водосборных бассейнах – это обуславливается исторически сложившимся экономическим и социокультурным статусом государств и регионов. Тем не менее транснациональные системы УВР характеризуются рядом общих принципов, которые могут служить аналитической моделью.

На глобальном уровне международно-правовой статус и режим международных водотоков кодифицированы Конвенцией о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. (Конвенцией ООН по водотокам) [*англ. Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*] и Конвенцией по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (Водной конвенцией ЕЭК ООН) [*англ. Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*].

Водное законодательство призвано создать механизмы распределения данного ресурса между конкурирующими пользователями и обеспечить водопользователей некоторой степенью безопасности, т.е. возможностью получать достаточное количество воды удовлетворительного качества. Различные типы водопользования – сельскохозяйственное, энергетическое, для производства продовольствия, питьевого водоснабжения и санитарии – требуют справедливого учета и эффективного наращивания. Не существует какой-либо универсальной правовой модели, которую можно было бы применить к УВР во всех международных бассейнах. Разница между внедряемыми механизмами обусловлена традиционными экономическими, социальными и культурными системами, сложившимися в конкретных странах и/или регионах. Тем не менее в основе трансграничных систем управления водными ресурсами лежит ряд общих принципов, т.е. некоторая модель, которую можно подвергнуть анализу.

Трансграничные водотоки являются общими по своей природе. Эксплуатация таких общих ресурсов одним государством неизбежно влияет на использование тех же самых общих ресурсов другим государством. Государства сохраняют постоянный суверенитет над всеми природными ресурсами, включая воду, на своей территории,

---

<sup>1</sup> Программа партнерства “Общие воды” [*англ. Shared Waters Partnership Programme*] (<http://www.siwi.org/priority-area/transboundary-water-management/>, дата обращения 15.12.2023).

и они [ресурсы] подпадают под четкое регулирование национального законодательства<sup>2</sup>. Суверенитет государств над природными ресурсами, однако, имеет ограничения, включая и экологического характера. Страны несут ответственность за нанесение ущерба окружающей среде других стран. Данный принцип отражает нормы обычного международного права и является обязательным для всех государств, независимо от того, сторонами каких международных договоров они являются. Экологические ограничения государственного суверенитета приобретают особую актуальность в случае природных ресурсов транснационального характера, что часто имеет место в водохозяйственной сфере. Уже в 1973 г. Генеральная Ассамблея (ГА) Организации Объединенных Наций (ООН) в своей Резолюции 3129 призвала государства-члены охранять и использовать общие ресурсы на основе сотрудничества в этой области посредством обмена информацией и консультаций в целях справедливой эксплуатации общих ресурсов и разрешения соответствующих споров<sup>3</sup>.

Таким образом, общие природные ресурсы являются предметом общего права государств. Вместе с тем концепция «общие природные ресурсы» все еще не приобрела обязательного характера. С чисто юридической точки зрения отсутствуют какие-либо сомнения в том, что на трансграничные ресурсы должны распространяться обязательства справедливого и разумного использования и принцип непричинения ущерба, которые «операционализируются» принципом трансграничного сотрудничества прибрежных государств. Сюда входят некоторые механизмы сотрудничества – обмен информацией и проведение консультаций, а также предварительное уведомление – которые не распространены в практике межгосударственных договоров по управлению трансграничными водами в Центральной Азии. Несмотря на то, что с момента получения независимости странами ЦА прошло более 30 лет, ни вышеперечисленные правовые нормы, ни типовые юридические инструменты взаимодействия не получили полноценного внедрения в рамках нормативно-правовой системы регулирования трансграничных водотоков бассейна Аральского моря и остаются предметом межгосударственных переговоров много- и двустороннего характера.

## 1.1 Вода как общий ресурс: нормативно-правовое регулирование и управление

### 1.1.1 Введение: независимость государств против взаимозависимости факторов окружающей среды

Трансграничные водотоки являются общими по своей природе. Любой вид деятельности, связанной с ними, может привести к нанесению ущерба здоровью человека, условиям жизни и любому объекту окружающей среды, в том числе на меж-

---

<sup>2</sup> Ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах [англ. *International Covenant on Civil and Political Rights*] и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах [англ. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*] (1966 г.), Конвенция ООН по морскому праву (1982 г.).

<sup>3</sup> См. также: Ст. 3 Хартии экономических прав и обязанностей государств [англ. *Charter of Economic Rights and Duties of States*], Резолюция 3281 (XXIX) ГА ООН 1974 г.; Проект принципов поведения государств при сохранении и гармоничном использовании природных ресурсов, совместно используемых двумя или более государствами [англ. *UNEP's Draft Principles for the Conduct of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States*], ЮНЕП (UNEP/GC.6/17, 1978 г.); Принцип 2 Декларации Рио [англ. *Rio Declaration on Environment and Development*] (Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию, Конференция ООН по окружающей среде и развитию, 1992 г.).

государственном уровне. Подобный «экологический ущерб» запрещен международным правом<sup>4</sup>. Государства, в первую очередь, обязаны «предотвращать» трансграничный экологический ущерб, а не возмещать или компенсировать его. Трансграничное нанесение ущерба окружающей среде любого государства следует рассматривать как нарушение его суверенитета.

Обязательство государств о невмешательстве во внутренние дела других стран является устоявшимся принципом международного права. Принцип невмешательства в сферу исключительной юрисдикции других государств, наряду с принципом исключительной юрисдикции над территорией и населением, а также принципом зависимости обязательств, вытекающих из международного права, являются неотъемлемыми элементами доктрины суверенитета и равенства государств.

С точки зрения управления природными ресурсами суверенитет государств означает, что государства обладают компетенцией самостоятельно разрабатывать меры политики и законодательство в отношении природных ресурсов в границах своей территории. Под природными ресурсами подразумеваются земля (и недра), внутренние воды (озера, реки и т.п.), территориальные морские воды и воздушное пространство над ними. Свобода государств от внешнего вмешательства в процессы эксплуатации и управления ресурсами не соотносится с экологическим порядком. Окружающая среда состоит из взаимозависимых экосистем, которые не отражают суверенные национальные границы. Таким образом, многие ресурсы – напр., международные водные пути – с экологической точки зрения являются общими. Использование общих ресурсов одним государством неизбежно имеет последствия для использования тех же общих ресурсов другим государством. Общие природные ресурсы подчиняются общим правам государств. Экологическая взаимозависимость представляет собой фундаментальную проблему для международного права, так как независимость государств должна быть сбалансирована с взаимозависимостью элементов окружающей среды. Такого баланса можно достичь только на основе экологического законодательства.

### 1.1.2 Правовой статус трансграничных природных ресурсов

Прежде чем перейти к обсуждению вопроса владения транснациональными водными ресурсами, важно подчеркнуть, что государства сохраняют постоянный суверенитет над всеми природными ресурсами на своей территории, и эти ресурсы подпадают под четкое регулирование национального законодательства<sup>5</sup>. Принципом 21 Стокгольмской декларации (1972 г.) предусматривается, что «[г]осударства имеют, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права, суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы в соответствии со своей собственной экологической политикой». Однако далее этот же пункт документа говорит о том, что государства «несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в пределах их юрисдикции

---

<sup>4</sup> Принцип предотвращения трансграничного ущерба окружающей природной среде закреплен в международном общем праве и ряде международных соглашений, см.: Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния [англ. *Convention on Long-range Transboundary Air Pollution*] 1979 г., Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [англ. *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*] 1991 г., Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер [англ. *Convention on Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*] 1992 г., Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий [англ. *Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents*] 1992 г. и др.

<sup>5</sup> Ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.); Конвенция ООН по морскому праву (1982 г.).

или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или территорий за пределами национальной юрисдикции». Такое толкование права государств на природные ресурсы подтверждается Принципом 2 Декларации Рио (Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию, Конференция ООН по окружающей среде и развитию [англ. *Rio Declaration on Environment and Development, UN Conference on Environment and Development*], 1992 г.).

Постоянный суверенитет государств над природными ресурсами дает им полномочия управлять своими природными ресурсами в качестве международного права «народов и наций» (см. Резолюцию 1803 (XVII) ГА ООН, 1962 г.). Вместе с тем данный принцип не является абсолютным. Суверенитет государств над природными ресурсами подлежит ограничениям, в том числе, экологического характера. Обязанность государств не наносить ущерб окружающей среде других государств отражает обычное международное право, однако определить, что такое «экологический ущерб», каковы его последствия и ответственность за него сложно. Разъяснение этих вопросов необходимо потерпевшему государству для обоснования иска против государства-нарушителя.

Экологические ограничения государственного суверенитета особенно спорны в отношении ресурсов трансграничного характера, что часто имеет место в водохозяйственной сфере. Такие ресурсы должны эксплуатироваться в соответствии с международным правом, ограничивающим национальный суверенитет. Резолюция 3129 ГА ООН (1973 г.) призывает страны охранять и использовать общие ресурсы, а также сотрудничать посредством обмена информацией и консультаций с целью справедливого использования общих ресурсов и разрешения соответствующих споров. Это означает, что «[п]ри разработке природных ресурсов, принадлежащих двум или более странам, каждое государство обязано сотрудничать на основе системы информации и предварительных консультаций с целью достижения оптимального использования этих ресурсов, не причиняя ущерба законным интересам других стран» (см. ст. 3 Хартии экономических прав и обязанностей государств [англ. *Charter of Economic Rights and Duties of States*], Резолюция 3281 (XXIX) ГА ООН (1974 г.). Данное обязательство получило отражение в проекте документа ЮНЕП «Принципы поведения государств при сохранении и гармоничном использовании природных ресурсов, совместно используемых двумя или более государствами» [англ. *UNEP's Draft Principles for the Conduct of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States*] (UNEP/GC.6/17, 1978 г.). Государственные практики в отношении обращения с общими ресурсами достаточно разнообразны, однако концепция «общих природных ресурсов» – как уже говорилось выше – все еще не стала обязательной для исполнения, и до сих пор с формально юридической точки зрения остается неясно, какие ресурсы следует рассматривать как общие.

Регулирование системы использования общих ресурсов необходимо для балансировки интересов затрагиваемых стран. Ограничения в праве разработки трансграничных природных ресурсов особенно важны в контексте межгосударственных споров. Нет сомнений в том, что общие ресурсы подпадают под обязательство непричинения ущерба другим. Ни одно государство не имеет права использовать или разрешать использование своей территории таким образом, чтобы это наносило

трансграничный ущерб территории, имуществу или лицам, находящимся за пределами первой, когда ситуация имеет серьезные последствия и нанесение ущерба подтверждается явными и убедительными доказательствами<sup>6</sup>.

Общие ресурсы также являются объектом обязательства трансграничного сотрудничества и справедливого использования. Для обеспечения «законного» использования общих ресурсов страны заключают соглашения о совместном развитии. Такими договорами устанавливаются так называемые зоны совместного режима, зоны совместного развития, процедуры создания и работы совместных комиссий или других совместных органов, которые и определяют территории, где эксплуатация ресурсов является законной для государств-участников.

### 1.1.3 Вода как общий природный ресурс

Вода – драгоценный природный ресурс, поддерживающий жизнь и не имеющий замены. Индустриализация, урбанизация и деградация окружающей среды ставят под угрозу ее качество и количество. Уже сегодня необходимо прилагать все усилия для экономии воды. С юридической точки зрения существует необходимость принятия и обеспечения соблюдения целевого водного законодательства, что нашло свое выражение в ряде международных деклараций и резолюций межгосударственного и неправительственного характера.

Учитывая важность воды, надлежащее УВР имеет ключевое значение для экологической безопасности государств и населения. Дефицит воды, снижение ее качества и деградация водных экосистем серьезно влияют на целостность экосистем, а также на перспективы социально-экономического развития и политической стабильности. Усовершенствование систем управления водными ресурсами является необходимой предпосылкой полноценного развития стран, равно как и плодотворного и мирного регионального взаимодействия. Многофункциональное водопользование требует, чтобы УВР обеспечивало интеграцию таких областей, как сельское хозяйство, естественные науки и технологии. В отношении трансграничных водотоков необходимо развитие межгосударственного сотрудничества на основе нормативно-правовых инструментов для синхронизации всех компонентов устойчивого водопользования.

Эффективное реагирование на потенциальные будущие вызовы требует четких и всеобъемлющих правил управления водными ресурсами. Разворачивающиеся в настоящее время водные кризисы, в том числе в Центральной Азии, являются следствием отсутствия устойчивой модели регулирования водной сферы на региональном уровне. Коцептуально «регулирование» включает в себя такие ключевые элементы как владение, развитие и управление. Хорошо функционирующая система водохозяйственного регулирования должна основываться на инструментах, вытекающих из международного водного права, которое, в свою очередь, находится под сильным влиянием экологического права.

---

<sup>6</sup> Дело «Металлургический комбинат Трейл» [англ. *Trail Smelter*], Решение Арбитражного суда 1938/1941 (США против Канады), 3 RIAA, 1905 г.; дело о ядерных испытаниях [англ. *Case Concerning Nuclear Test*] (Новая Зеландия и Австралия против Франции), 1974 г.; Ежегодник №457 МС ООН; Ст.3 Конвенции о биологическом разнообразии (1992 г.); Преамбула к информации Рамочной конвенции ООН об изменении климата; Принцип 21 Стокгольмской декларации; Пункт 21(е) Всемирной хартии природы.

#### 1.1.4 Право на воду

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам [англ. *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*] опубликовал свое Замечание общего порядка №15 [англ. *General Comment No. 15*] о праве человека на воду для личного и бытового использования, где подтвердил его как неотъемлемую часть права на жизнь (UNESCR, 2002) и увязал его с правом на здоровье, достаточное жилище и питание. В 2010 г. своей резолюцией ГА ООН подтвердила право человека на воду и санитарные услуги<sup>7</sup>. Другими словами, данное право является неотчуждаемым, т.е. человек не может быть лишен этого права независимо от одобрения государства, и оно не может быть временным поскольку основано на Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Данное право имеет два измерения – материальное (технические стандарты, необходимые к внедрению, напр., в отношении количества и качества воды) и процессуальные (правила и институты, которые обеспечивают защиту материальных прав, напр., касающиеся доступа к информации или участию в принятии решений)<sup>8</sup>. Право на воду следует рассматривать в более широком контексте права человека на окружающую среду, признанное в 2021 г. Советом, который заявил, что наличие чистой, здоровой и устойчивой окружающей среды является правом человека<sup>9</sup>.

#### 1.1.5 Права рек

Концепция «права рек» позволяет признать водоток юридическим субъектом, обладающим основными правами, в т.ч. правом на существование и процветание, а также правом на восстановление и, с другой стороны, признать обязанность человека охранять его. Данная концепция берет свое начало в концепции «экологической личности», предложенной Кристофером Стоуном, который утверждал, что юридическое лицо может иметь экологический характер и, подобно частным корпорациям, обладать тремя основными правами, а именно вступать в договорные отношения, предпринимать юридические действия для своей защиты и обладать юридическим статусом в рамках судебных разбирательств.

Всеобщая декларация прав рек, ВДПР [англ. *Universal Declaration of River Rights*] 2020 г. стала отправной точкой при определении характеристик, которые должны приписываться всем речным бассейнам, в т.ч. 1) право на сток, 2) право на выполнение основных функций в рамках своей экосистемы, 3) право на свободу от загрязнения, 4) право на питание, включая питание за счет устойчивых водоносных горизонтов, 5) право на естественное биоразнообразие и 6) право на регенерацию и восстановление (см. п. 3). Впервые признание в рамках национальных правовых систем права четырех рек произошло в Новой Зеландии, Колумбии и Индии в 2017 г. Согласно норме права рек должны защищаться местными сообществами, уполномоченными представлять их в суде.

Новая Зеландия придала правосубъектность ряду своих территорий, в т.ч. области Те-Уревера [англ. *Te Urewera*], охватывающей озеро Вайкаремоана [англ. *Waikaremoana*], и Те-Ава-Тупуа [англ. *Te Awa Tupua*], включающей реку Уонгануи [англ. *Whanganui*].

<sup>7</sup> Резолюция A/RES/64/292 ГА ООН (ГА ООН, 2010 г.).

<sup>8</sup> Правозащитный подход к интегрированному управлению водными ресурсами: учебное пособие и руководство для фасилитаторов [англ. *Human rights-based approach to integrated water resources management: Training manual and facilitator's guide*]/Стокгольмский международный институт воды (Stockholm International Water Institute, SIWI, 2017) (<https://www.iwrmaactionhub.org/resource/human-rights-based-approach-integrated-water-resources-management-training-manual-and>, дата обращения 15.12.2023).

<sup>9</sup> Резолюция 48/13 Совета по правам человека ООН (UNHRC, 2021).

*Whanganui*], где исторически коренные народы маори защищали водоемы [6]. В том же году Конституционный суд Колумбии признал правосубъектность реки Аtrato [англ. *Atrato*] с целью ее лучшей защиты и предотвращения загрязнения [5]. Юридическое признание и признание правосубъектности рек Ганга [англ. *Ganga*] и Ямуна [англ. *Yamuna*] Высшим судом штата Уттаракханд случилось в том же 2017 г. – суд «объявил [реки Ганга и Ямуна] юридическими лицами/субъектами права/физическими лицами, имеющими статус юридического лица, со всеми соответствующими правами, обязанностями и ответственностью живого человека, чтобы сохранить их и обеспечить их защиту» (п. 19). Несмотря на это, юридические следствия, что касается ответственности правительства Индии как защитника указанных рек не совсем ясны, поскольку они являются трансграничными. В 2019 г. Верховный суд Бангладеш признал все реки живыми существами с правами, равными правам человека.

## **1.2 Источники международного права, регулирующие сотрудничество по трансграничным водотокам**

### *1.2.1 Источники международного водного права*

Надлежащее управление трансграничными водами, в том числе и в Центральной Азии, зависит от эффективного исполнения норм, вытекающих из актов международного водного права, которым страны региона по-прежнему привержены. Подобные акты, формулирующие правовые принципы и механизмы управления трансграничными водами, создают для государств-участников ответственность обязательного характера. Каждое центральноазиатское государство является стороной целого ряда международных договоров, согласно которым оно имеет конкретные юридические и институциональные обязательства перед соседними странами, с которыми делит общие трансграничные водотоки. Ниже приведен перечень международных актов, которые, с одной стороны, оказывают существенное влияние на водные ресурсы и системы УВР Центральной Азии, а с другой, оказались не в состоянии способствовать формированию взаимовыгодного и четкого правового режима среди стран региона по управлению трансграничными водными ресурсами.

Для определения «общего» характера того или иного водного ресурса (водоема/водотока), как правило, используются минимум три критерия<sup>10</sup>: (1) он расположен на территории двух или более государств; (2) он включает поверхностные и подземные воды, (3) он представляет собой единое целое и обычно впадает в общее устье. Основные международные правовые документы, устанавливающие единые правила охраны и эксплуатации общих водных ресурсов включают следующие: Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. [англ. *UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*] (далее, Водная конвенция ЕЭК ООН 1992 г.), Конвенция о праве несудоходного использования международных водотоков 1997 г. [англ. *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*] (далее, Конвенция ООН о водотоках 1997 г.), а также другие важные документы, не имеющие юридической силы (напр., Хельсинкские правила использования вод международных рек [англ. *Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International*

---

<sup>10</sup> См.: Хельсинкские правила 1966 г. (ст. III); Водную конвенцию ЕЭК ООН 1992 г. (ст. 1); Конвенцию ООН о водотоках 1997 г. (ст. 2b).

*Rivers*] 1966 г.<sup>11</sup>, Закон о трансграничных водоносных горизонтах [*англ. Law of Transboundary Aquifers*] 2008 г.<sup>12</sup>, документ «Повестка дня на XXI век: Программа действий для устойчивого развития» [*англ. Agenda 21*], утвержденная на Конференции ООН по окружающей среде и развитию<sup>13</sup>. Два из указанных источников – Водная конвенция ЕЭК ООН 1992 г. и Конвенция ООН о водотоках 1997 г. – имеют неоспоримую юридически обязательную силу и применимы во всем мире. Обязательства, вытекающие из этих документов для государств Центральной Азии и России, в случае их членства в них, предполагают необходимость реализации и соблюдения соответствующих положений в рамках межгосударственного сотрудничества на трансграничных водотоках в регионе.

Эти два договора имеют общий тематический охват и предлагают расширенную основу для сотрудничества и разрешения споров на основе гидрологического подхода и защиты экосистем, что может способствовать развитию трансграничных водных бассейнов.

Следует отметить, что Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., более широко известная как Водная конвенция ЕЭК ООН, была одобрена до принятия Конвенции ООН о водотоках. Первая вступила в силу в 1996 г., и в настоящее время к ней присоединились 52 государства<sup>14</sup>. В отличие от Конвенции ООН о водотоках Водная конвенция ЕЭК ООН обязывает стороны заключать соглашения и создавать совместные органы, а также гармонизировать существующие соглашения с ее основными принципами<sup>15</sup>, которые, в свою очередь, устанавливаются Конвенцией ООН о водотоках в качестве рекомендаций, а не обязательств<sup>16</sup>. Институциональный механизм, а именно совещание сторон, также предусматривается статьями 17-19. Конвенция ООН о водотоках уделяет значительное внимание вопросам предварительного уведомления<sup>17</sup>, тогда как Водная конвенция ЕЭК ООН делает это, например, в отношении урегулирования споров<sup>18</sup>. Сферы применения двух конвенций также отличаются друг от друга – так Водная конвенция ЕЭК ООН применима ко всем трансграничным водам, в т.ч. артезианским<sup>19</sup>, а Конвенция ООН о водотоках применима к поверхностным водам и связанным с ними подземным водам (неартезианским)<sup>20</sup>. Сравнение двух документов по ряду параметров приводится ниже.

	<b>Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер</b>	<b>Конвенция о праве несудоходного использования международных</b>
--	--	--

<sup>11</sup> Что касается их юридической силы, то необходимо признать, что некоторые авторы рассматривают положения Хельсинкских правил 1966 г. как отражающие международное общее право (Валеев, 2012: 378), в то время как другие – лишь как необязательные к исполнению рекомендации (Виноградов, 2000).

<sup>12</sup> Закон о трансграничных водоносных горизонтах от 11 декабря 2008 г., документ ООН A/RES/63/124.

<sup>13</sup> «Повестка дня на XXI век» Конференции ООН по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г., документ ООН A/CONF.151/26/Rev 1, т. I, 9.

<sup>14</sup> Сборники международных договоров ООН. Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер ([https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-5&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&clang=en), дата обращения 15.12.2023).

<sup>15</sup> Водная конвенция ЕЭК ООН (ст. 9, ст. 9.1).

<sup>16</sup> Конвенция ООН о водотоках (ст. 8.2, 8.24, ст. 3.2).

<sup>17</sup> *Ibid.*, ст. 12-16.

<sup>18</sup> Водная конвенция ЕЭК ООН (ст. 22, Приложение 4).

<sup>19</sup> *Ibid.*, ст. 1.1.

<sup>20</sup> Конвенция ООН о водотоках (ст. 2а).

	<b>(Водная конвенция ЕЭК ООН)</b>	<b>водотоков (Конвенция ООН о водотоках)</b>
Дополнительные протоколы	Протокол по проблемам воды и здоровья (вступил в силу в 2005 г.); Протокол о гражданской ответственности с 2003 г. (еще не вступил в силу)	Отсутствуют
Дата подписания/ дата вступления в силу	1992/1996	1997/2014
Исторический контекст	Разработана в 1990-1992 гг. государствами-членами ЕЭК ООН)/принята в 1992 г.	Разрабатывалась Комиссией международного права ГА ООН с 1970 г./принята большинством голосов ГА ООН (103 (+3) голоса «за», 3 голоса «против», 27 «воздержавшихся»)
Кол-во сторон (на ноябрь 2023 г.)/кол-во сторон из ЦА	52/3 (Казахстан, Туркменистан, Узбекистан)	38/1 (Узбекистан)
<b>ПРИМЕНЕНИЕ</b>		
Стороны	С 2003 г. открыта для присоединения странам, не являющимся членами ЕЭК ООН (поправка действует с 2013 г.)	Изначально как глобальное рамочное соглашение
Физический охват (вкл. географич., гидрологич. и геологич. единицы)	«Трансграничные воды» (ст. 1.1); экосистемный подход (ст. 1.2)  Охват всех подземных вод	«Водоток» (ст. 2а), но в контекстуальной интерпретации (в связке со ст. 20) государства обязаны защищать и сохранять экосистемы международных водотоков;  подземные воды включаются, если они составляют «единое целое» с поверхностными водами (исключая ископаемые водоносные горизонты <несвязанные подземные воды>, даже если они пересекаются границей – охватываемые Проектом статей о Законе о трансграничных

		водоносных горизонтах (2008 г.)
<b>ПРИНЦИПЫ</b>		
Принцип справедливого и разумного использования	Ст. 2(2)(в)	Включает список факторов для оценки соблюдения принципа (ст. 6)
Принцип непричинения ущерба	Подробное руководство; обязательство принятия «всех соответствующих мер» по предотвращению (ст. 2.1), определяемых с учетом «наилучших доступных технологий» (ст. 3(1)(д)) и «наилучших экологических практик» (ст. 3(1)(ж)) и т.д.	Абстрактно сформулированное обязательство принятия «всех соответствующих мер» по предотвращению (ст. 7.1)
<b>ПРОЦЕДУРЫ</b>		
Обмен информацией	«...[Р]азумно доступной...» (ст. 13); более подробное описание содержания информации, подлежащей обмену	«...[Л]егко доступной...» (ст. 9)
Процедуры уведомления о запланированных мерах	Охватывается в контексте обязательства по созданию совместных органов (ст. 9.2), включая мероприятия, охватывающие «информацию о текущем и запланированном водопользовании»	Более точные рекомендации и передовые стандарты в отношении планируемых мер (ч. III, ст. 11-19)
Институциональное сотрудничество (вкл. условие присоединения к существующим соглашениям по водотокам или их гармонизации)	Обязательный характер; согласно ст. 9 государства, по территории которых проходит водоток, обязаны вступить в соглашения, регулирующие создание совместных органов, в том числе, формулирующие их функции	Просто призывает к учреждению совместных механизмов или комиссии (ст. 8.2, 24)

Стандарты качества воды (предотвращение, сокращение и мониторинг загрязнения)	Совместные органы по разработке совместных задач и критериев по качеству воды (ст. 9); Приложение III детализирует руководящие принципы и передовые стандарты	Обязательство всего лишь «консультироваться в духе стремления к взаимосогласованным мерам и методам» (ст. 21(3))
Трансграничная оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)	Четкое обязательство (ст. 9(к))	Подразумеваемое обязательство (ст. 7)
Доступ к общественной информации	Четкое обязательство (ст. 16)	Отсутствует четкое обязательство – подразумевается?
Разрешение споров	Посредством переговоров или любыми иными способами; четкая ссылка на Исполнительный комитет (ст. 22 и Приложение IV)	Посредством переговоров или любыми иными способами; обязательное установление фактов (ст. 33)

### 1.1.2 Международное экологическое право и управление водными ресурсами

Внедрение экологического измерения в системы УВР представляет собой сложный процесс во всем мире, который, однако, развивается на основе широко признанной связи между потребностями в воде, испытываемыми как людьми, так и природой. Существует ряд экологических конвенций, которые регулируют некоторые аспекты, связанные с трансграничными водами и связанными с ними ресурсами (водно-болотными угодьями, биоресурсами и т. д.). Многие прибрежные государства с трансграничными водами являются участниками некоторых из них и, соответственно, несут обязательства следовать их нормам при управлении своими водами как (i) трансграничного характера (в случае, когда обязательства, вытекающие из той или иной конвенции, распространяются на оба соответствующих государства), так и (ii) национального характера (путем внедрения национального законодательства, соответствующего международным обязательствам государства). Неисчерпывающий перечень наиболее важных целевых глобальных соглашений включает в себя следующие: (i) Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте [*англ. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*] (Конвенция Эспо) и соответствующий Протокол по стратегической экологической оценке [*англ. Protocol on Strategic Environmental Assessment*] (Протокол СЭО). Конвенция имеет большое значение для учета взаимосвязей [*англ. nexus*], так как требует обсуждения реализации новых проектов в водном, сельскохозяйственном и энергетическом секторах с возможным вредным воздействием на окружающую среду с соседними государствами, чьи интересы могут быть потенциально затронуты; (ii) Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий [*англ. Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents*] (Конвенция о промышленных авариях), которая защищает человека и природу от последствий частоты и серьезности промышленных аварий, которые могут произойти во взаимосвязанных секторах; (iii) Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся

окружающей среды [*англ. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*] (Орхусская конвенция), обеспечивающая важные условия для реализации концепции нексуса (взаимосвязанности) в трансграничном контексте.

Помимо договоров, регулирующих водные вопросы, современное международное право, в том числе включает в себя следующие документы: (iv) Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц [*англ. Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat*] (Рамсарская конвенция), 1971 г.; (v) Конвенция о биологическом разнообразии [*англ. Convention on Biological Diversity*] 1992 г.; (vi) Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке [*англ. United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa*] (Конвенция по борьбе с опустыниванием) 1994 г.; и (vii) Рамочная конвенция ООН об изменении климата [*англ. UN Framework Convention on Climate Change*] (РКИК ООН) 1992 г.

### 1.2.3 Международное законодательство по борьбе с опустыниванием

Практики управления земельными ресурсами оказывают непосредственное влияние на водные ресурсы. Изменения в растительном и лесном покрове повышают риск стихийных бедствий, таких как наводнения и оползни, а также влияют на пополнение запасов грунтовых вод. Климатические или антропогенные засухи и процессы опустынивания доказывают тесную связь между управлением земельными и водными ресурсами. Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием (КБО ООН) 1994 г. была одобрена 197 государствами-членами и заложила основу для глобальных усилий по устранению коренных причин опустынивания, включая в сфере управления земельными ресурсами. КБО ООН призывает к международному сотрудничеству и партнерству и подчеркивает необходимость комплексного подхода (ст. 2, п. 1) к этой проблеме. Взаимосвязь между водой и почвой имеет первостепенное значение для обеспечения реализации скоординированного подхода к борьбе с опустыниванием.

При «консервативном» (инерционном) сценарии [*англ. business-as-usual scenario*] развития событий к 2050 г. быстрый рост населения в сочетании с изменением климата приведет к усилению рисков, связанных с водой, во многих регионах мира. Согласно прогнозам в засушливых районах системы производства продовольствия и средства к существованию людей окажутся под нарастающим давлением. Все большая концентрация людей в городах и уязвимых районах, таких как прибрежные зоны и дельты рек, повысит риски наводнений и долгосрочную уязвимость таких сообществ и местных экономик. Кроме этого, запланированное строительство тысяч новых гидроэлектростанций (ГЭС) усилит давление на трансграничное сотрудничество в речных бассейнах, которые уже уязвимы к климатически обусловленным экстремальным погодным условиям и последствиям экономического развития. Растущая нехватка воды, как прогнозируется, будет затрагивать все большее количество людей, особенно проживающих в засушливых районах. При этом усугубление дефицита воды и снижение продовольственной безопасности повлияют на их перспективы получения средств к существованию. В свою очередь эти факторы могут стимулировать миграцию и риски возникновения местных конфликтов.

### 1.1.3 Международное законодательство в отношении водно-болотных угодий

Водно-болотные угодья (ВБУ), почва и вода гидрологически взаимосвязаны между собой. Будучи связанными с водами бассейнов, а также прибрежных и морских систем, ВБУ, с одной стороны, зависят от них, а с другой стороны регулируют водный режим, обеспечивают пополнение грунтовых вод, играют важную роль в борьбе с наводнениями и защите от береговой эрозии и т.д. Защита водно-болотных угодий от негативного воздействия землепользования оказывает прямое влияние на качество воды. Взаимосвязь между ВБУ, водой и почвой признается в Конвенции о водно-болотных угодьях международного значения (Рамсарской конвенции) 1971 г.<sup>21</sup>, объединяющей 172 государства. Сфера применения данного документа включает не только мероприятия на национальном уровне, но и международное сотрудничество в деле сохранения и разумного использования районов болот (в частности, низинных болот или феннов), торфяных угодий или водоёмов — естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или солёных, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров (ст. 2). Конвенцией регулируются трансграничные водно-болотные угодья, общие системы водно-болотных угодий и общие виды (флоры и фауны) и предлагается основа для управления взаимосвязями между водой и почвой как компонентами ВБУ. Одобрение положений Рамсарской конвенции в отношении трансграничных Рамсарских объектов дает возможность применять механизмы по защите и сохранению водных и земельных ресурсов. Согласно Конвенции государства обязаны определить ВБУ международного значения внутри своих территорий для включения в Список водно-болотных угодий международного значения<sup>22</sup>.

Правовой статус ВБУ подлежит дополнительному уточнению с учетом международного правового регулирования по вопросам изменения климата. Государства во всем мире уже признали влияние изменения климата на водно-болотные экосистемы, включая изменения в их водообеспеченности. С целью адаптации к изменению климата государства обязаны наращивать потенциал своих водно-болотных угодий, чтобы тем самым повышать качество предоставляемых ими экосистемных услуг<sup>23</sup>. Все же по-прежнему существует необходимость в более широком признании важности различных типов ВБУ в глобальном углеродном цикле. Деградация водно-болотных угодий, особенно торфяников, которые имеют даже более важное значение как хранилища углерода по сравнению с лесной биомассой, приведет к увеличению ежегодных выбросов парниковых газов (ПГ)<sup>24</sup>. Преобразование водно-болотных угодий ввиду расширения землепользования с целью получения биотоплива может привести к еще большему росту выбросов ПГ<sup>25</sup>. Реализация Видения-2050 – а именно, прекращение утраты биоразнообразия – в сочетании с достижением ключевых целей человеческого развития в области изменения климата, борьбы с опустыниванием и деградацией земель требуют изменений в обществе, включая гораздо более эффективное использование земли, воды, энергии и материалов, равно как и

---

<sup>21</sup> Сборники международных договоров ООН (1971), 996.

<sup>22</sup> Преамбула и ст. 2 Рамсарской конвенции; Стратегическая система и указания по дальнейшему формированию Списка водно-болотных угодий международного значения, Приложение 2, Резолюция XI.8, КС 11, 2012 г.

<sup>23</sup> Резолюция X.23 «Водно-болотные угодья, здоровье и благополучие человека», принятая на 10-й КС Конвенции о водно-болотных угодьях (Рамсар, Иран, 1971 г.) «Здоровые водно-болотные угодья, здоровые люди», Чханвон, Республика Корея, 28 октября - 4 ноября 2008 г.

<sup>24</sup> Резолюция X.24 «Изменение климата и водно-болотные угодья», принятая на 10-й КС Конвенции о водно-болотных угодьях (Рамсар, Иран, 1971 г.) «Здоровые водно-болотные угодья, здоровые люди», Чханвон, Республика Корея, 28 октября - 4 ноября 2008 г.

<sup>25</sup> Резолюция X.25 «Водно-болотные угодья и «биотопливо», принятая на 10-й КС Конвенции о водно-болотных угодьях (Рамсар, Иран, 1971 г.) «Здоровые водно-болотные угодья, здоровые люди», Чханвон, Республика Корея, 28 октября - 4 ноября 2008 г.

переосмысления наших потребительских привычек и, особенно, тенденций в сфере производства продовольствия<sup>26</sup>.

Кроме этого сеть Рамсарских угодий, эффективное управление Рамсарскими угодьями и, в более широком смысле, разумное использование других ВБУ мира внесут важный вклад в успешную реализацию не только Конвенции о биоразнообразии, но и других многосторонних природоохранных соглашений, таких как Конвенция о мигрирующих видах [*англ. Convention on Migratory Species*] (Боннская конвенция), РКИК ООН, КБО ООН, а также конвенций, связанных с водными ресурсами<sup>27</sup>.

#### 1.2.5. Международное законодательство по сохранению биоразнообразия

Инфраструктура, построенная для регулирования речного стока с целью производства электроэнергии и/или водоотведения для сельскохозяйственных целей, несет с собой еще одну проблему, связанную с комплексным управлением взаимосвязанными водными и земельными ресурсами. Функционирование соответствующих объектов влияет на качество воды, а также приводит к изменению водного биоразнообразия и сокращению площади речных пойм. Вопросы сохранения биоразнообразия и устойчивого использования его компонентов подпадают под действие Конвенции ООН о биологическом разнообразии (КБР ООН) 1992 г. В документе биоразнообразии определяется как «...*вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются; это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем*» (ст. 2). Данная конвенция характеризуется практически всеобщим участием государств-членов ООН (197 подписантов), и ее одобрение может значительно улучшить качество почвенных ресурсов и, соответственно, качество воды.

Увеличение почвенного биоразнообразия может оказать существенное влияние на процессы фильтрации и накопления воды, а также на сокращение выбросов парниковых газов. Эффективное управление почвами и почвенным биоразнообразием может быть достигнуто также посредством мер, предпринимаемых на местном уровне в соответствии с руководящими нормами национального законодательства. Ожидается, что среди прочего на почвенное биоразнообразие – а именно, на способность почвы связывать углерод – серьезное воздействие окажет изменение климата.

#### 1.2.6. Международное законодательство в отношении опасных веществ

Почва и вода находятся под угрозой загрязнения опасными веществами и отходами. Ряд многосторонних природоохранных соглашений служат цели защиты экосистем от негативного воздействия загрязнения отходами. Первым целевым принятым на глобальном уровне договором стала Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением [*англ. Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*] 1989

<sup>26</sup> 4-й Стратегический план на 2016-2024 гг., п. 14; Конвенция о водно-болотных угодьях международного значения, особенно в качестве мест обитания водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция), утвержденная на 12-й Конференции сторон в Пунта-дель-Эсте, Уругвай, 1-9 июня 2015 г., посредством Резолюции XII.2 (<https://www.ramsar.org/documents> (дата обращения 15.12.2023)).

<sup>27</sup> 4-й Стратегический план на 2016-2024 гг., п. 16; Конвенция о водно-болотных угодьях международного значения, особенно в качестве мест обитания водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция), утвержденная на 12-й Конференции сторон в Пунта-дель-Эсте, Уругвай, 1-9 июня 2015 г., посредством Резолюции XII.2 (<https://www.ramsar.org/documents> (дата обращения 15.12.2023)).

г., которая требует от сторон контролировать и сокращать экспорт и импорт опасных и других отходов (ст. 4). Конвенция охватывает как земельные, так и водные трансграничные ресурсы. Что же касается управления мерами по охране почвы и воды от загрязнения инсектицидами, промышленными химикатами и удобрениями сегодня действует ряд конвенций, сфера применения которых также включает вопросы «защиты окружающей среды» [выделено автором]:

1) Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях [англ. *Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*]<sup>28</sup>, целью которой является защита здоровья человека и окружающей среды от стойких органических загрязнителей (ст. 1);

2) Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле [англ. *Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade*] 1998 г.<sup>29</sup>, которая направлена на поддержку совместных усилий сторон в международной торговле некоторыми опасными химическими веществами с целью защитить здоровье человека и окружающей среды от потенциального ущерба и способствовать экологически обоснованному использованию целевых веществ (ст. 1);

3) Минаматская конвенция по ртути [англ. *Minamata Convention on Mercury*] 2013 г., защищающая здоровье человека и окружающую среду от антропогенных выбросов и выбросов ртути и ртутных соединений (ст. 1).

#### 1.2.7. Международное законодательство по борьбе с наводнениями

Комплексный подход к контролю наводнений должен применяться на всей территории водосборного бассейна, что в равной степени относится и к трансграничным водам. Соответствующие целевые меры должны внедряться на всей водосборной территории и в ее прибрежных районах, включая трансграничные водотоки и водоемы, а не фокусироваться только на предотвращении наводнений как таковых<sup>30</sup>. Комплексный подход к управлению рисками наводнений включает следующие этапы: предотвращение наводнений, защита от наводнений, готовность к наводнениям, реагирование на соответствующие чрезвычайные ситуации и восстановление после наводнений. Эксплуатация целевых технических сооружений в зонах удержания также должна основываться на комплексном подходе, охватывающем всю площадь бассейна.

Международное водное право (МВП) и соглашения о водотоках включают в себя положения, непосредственно касающиеся контроля наводнений. Прежде всего Конвенция ООН о водотоках 1997 г. (ст. 27) требует от сторон принять соответствующие меры для предотвращения или смягчения наносящих ущерб водных условий, которые могут возникнуть в результате естественных причин, таких как наводнения и опустынивание. Кроме указанного документа более 140 других конвенций частично касаются вопросов предотвращения наводнений.

<sup>28</sup> Договоры и международные соглашения, зарегистрированные в Секретариате ООН, том 2256 (United Nations, New York, 2006 UNTS (1991) 2256).

<sup>29</sup> *Ibid.*, том 2224 (United Nations, New York, 2005 UNTS (1998) 2224).

<sup>30</sup> П.16 Руководства по устойчивому предотвращению наводнений. Приложение «Устойчивое предотвращение наводнений» [Guidelines on Sustainable Flood Prevention. Annex of Sustainable flood prevention]/представлено председателем Целевой группы по устойчивому предотвращению наводнений; «Защита и предотвращение»/подготовлено под руководством Германии при содействии Секретариата [E/ECE/ MP.WAT /2000/7, Женева: ООН, 14 января 2000 г.

### 1.2.8 Международное законодательство в сфере изменения климата

Мероприятия по управлению земельными и водными ресурсами – как по отдельности, так и в их взаимосвязи – находятся в центре деятельности государств, направленной на адаптацию к изменению климата. Изменение климата напрямую влияет на количество и качество воды, а также может оказывать воздействие на продовольственную безопасность стран. Некоторые адаптационные мероприятия воздействуют на земельные и водные ресурсы одновременно, как, например, может происходить в случае производства энергии на основе технологий с отрицательными выбросами, связывающими CO<sub>2</sub> в поглотителях углерода. Данная технология, и особенно производство биотоплива на ее основе, требует значительных объемов воды, что может привести к ее нехватке. Производство биотоплива также требует больших земельных участков для выращивания перерабатываемых растений, что может привести к конкуренции за воду с производством продовольствия. Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г. требует от государств сотрудничать в процессе подготовке к адаптации к последствиям изменения климата, особенно при разработке планов по управлению прибрежными зонами, водными ресурсами и сельским хозяйством, а также по защите и восстановлению территорий, пострадавших от изменения климата, засух и опустынивания, наводнений (ст. 4е). В 2015 г. в рамках РКИК ООН было одобрено Парижское соглашение по климату [англ. *Paris Climate Accords*], требующее от сторон сформулировать свои Определяемые на национальном уровне вклады, ОНУВ [англ. *Nationally Determined Contributions, NDCs*], цель которых заключается в сокращении национальных выбросов и адаптации к последствиям изменения климата. Значительное количество ОНУВ указывают водо- и землепользование в сельском хозяйстве как ключевые области своих усилий по адаптации.

#### КОНТРОЛЬНОЕ ЗАДАНИЕ

1. Что включает в себя нормативно-правовое регулирование и управление водных ресурсов?
2. Какие существуют источники международного права?
3. Как осуществляется регулирование сотрудничества по трансграничным водотокам?
4. Какой правовой статус имеют водные ресурсы на национальном и международном уровнях?
5. Какова роль и значение международного водного права в управлении трансграничными водными ресурсами?
6. Какова роль международных деклараций и резолюций в поддержке прав воды и рек на глобальном уровне?
7. Какие существуют способы определения и оценки экологического ущерба и ответственности за него в международном праве?

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Аарон, Т.В., Шира, Б.Й. и Джордано, М. (2003). Международные воды: выявление бассейнов в зоне риска [*International waters: identifying basins at risk*], *Water Policy* 5(2003), с. 29-60;
2. Бирни, П. и Бойл, А. (2002). Международное право и окружающая среда [*International law and the environment*], II изд., *Oxford University Press*, с. 140;
3. Воутерс, П. (2013). Международное право – содействие трансграничному водному сотрудничеству [*International law – facilitating transboundary water cooperation*], Глобальное водное партнерство (ГВП), с. 17;
4. Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее» [*Our Common Future*] Оксфорд: *Oxford University Press*, 1987;
5. География будущих водных проблем [*The Geography Of Future Water Challenges*] (2018), с. 43 ([https://catalogue.unccd.int/946\\_The-geography-of-future-water-challenges.pdf](https://catalogue.unccd.int/946_The-geography-of-future-water-challenges.pdf), дата обращения 15.12.2023);
6. Домбровски, И., Бауэр, Ш. и Шойманн, В., Немецкий институт развития [*Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)*] (2016). Что означает Парижское климатическое соглашение для водной политики? [*What does the Paris climate agreement mean for water policy?*]. Текущая колонка от 22 марта 2016 г. ([https://www.die-gdi.de/uploads/media/German\\_Development\\_Institute\\_Dombrowsky\\_Bauer\\_Scheumann\\_22.03.2016.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/German_Development_Institute_Dombrowsky_Bauer_Scheumann_22.03.2016.pdf), дата обращения 15.12.2023);
7. Ингрэм, Х. и Перри, Р.В. (2008). Важность справедливости и пределы эффективности использования водных ресурсов [*The importance of equity and the limits of efficiency in water recourses*] в «Важность справедливости и пределы эффективности использования водных ресурсов», с. 1-32;
8. Киттикхун, А. и Шмайер, С. (ред.) (2020). Речные бассейновые организации в водной дипломатии [*River Basin Organizations in Water Diplomacy*], *Routledge*;
9. Макинтайр, О. (2004). Формирование «экосистемного подхода» к защите международных водотоков в соответствии с международным правом [*The emergence of an 'ecosystem approach' to the protection of international water-courses under international law*]. Обзор европейского (ЕС) и международного экологического права, 13(1);
10. Макинтайр, О. (2013). Использование общих международных пресноводных ресурсов, а также значение и роль «справедливости» в международном водном праве [*Utilization of shared international freshwater recourses and the meaning and role of "equity" in International Water Law*];
11. Маккаффри, К. и Синжела (2017). Конвенция ООН о международных водотоках 1997 г. *Cambridge University Press*, получено 8 ноября 2023 г. (<https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/abs/1997-united-nations-convention-on-international-watercourses/F3DEBA8C35A01F352B719D548605DA23>, дата обращения 15.12.2023);
12. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца [*англ. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*]. Международное законодательство в сфере реагирования на стихийные бедствия: принципы и практика. Размышления, перспективы и проблемы [*International disaster response laws: principles and practice: reflections, prospects and challenges*] (2003) ([https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster\\_law/2021-02/idrl-book-c7.pdf](https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/idrl-book-c7.pdf), дата обращения 15.12.2023);
13. О'Доннелл и Талбот-Джонс, 2018 г.;
14. Оппенгейм (). Международное право . Том I: Мир. Под редакцией сэра Роберта Дженнингса и сэра Артура Уоттса. 9-е издание. Лондон: Лонгман, 1992, с. 509;

15. Отто Спийкерс (2016). Взаимное обогащение целей устойчивого развития и международного водного права [*The Cross-fertilization between the Sustainable Development Goals and International Water Law*] 25(1), RECIEL 39;
16. Прието, М. Справедливость против эффективности, и право человека на воду [*Equity vs. Efficiency, and the Human Right to Water*];
17. Ричардсон и Бустос (2023). Реализация прав природы в Колумбии: опыт Аtrato и Амазонки [*Implementing Nature's Rights in Colombia: The Atrato and Amazon Experiences*]. Получено 8 ноября 2023 г. с <https://www.redalyc.org/journal/3376/337674372008/> . html/#:~:text=In%20November%202016%2C%20Columbia's%20Constitutional,a%20rights%2Dholder%20in%20Colombia (дата обращения 15.12.2023);
18. Руководство по интегрированному управлению водными ресурсами на уровне бассейнов [*A Handbook for Integrated Water Resources Management in Basins*], ГВП (2009) (<https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/references/a-handbook-for-integrated-water-resources-Management-in-basins-inbo-gwp-2009-english.pdf>, дата обращения 05.09.2022);
19. Рье-Кларк, А. (2005). Международное право и уроки применения права международных водотоков для обеспечения устойчивого развития [*International law and sustainable development lessons from the law of international water courses*], Лондон: *IWA Publishing*, с. 104;
20. Рье-Кларк, А., Мойнихан, Р. и Мэгсиг, Б.О. (2012). Конвенция ООН о водотоках: Руководство пользователя [*UN Watercourses Convention: User's Guide*], Данди, Великобритания, Центр водного права, политики и науки IHE-HELP;
21. Рье-Кларк, А.С. (2022). Прогресс в мониторинге трансграничного водного сотрудничества? Размышления о разработке и внедрении целевого показателя ЦУР 6.5.2 [*Advances in monitoring transboundary water cooperation? Reflecting on the development and implementation of SDG indicator 6.5.2*], *Water International* 47(3);
22. Салет, М. (2004). Введение в специальный раздел «Управление речным бассейном: экономика, управление и политика» [*Introduction to special section on River Basin Management: economics, management, and policy*], *Water Resource Res* 40(8);
23. Мохд. Салем против штата Уттаракханд и других, ФОТО 126/2014 (Верховный суд Уттаракханда) 2017 (Индия), [17, 19]; О'Доннелл, Э. (2020). Реки как живые существа: права по закону, но никаких прав на воду? Юридический обзор Гриффита, 29 (4), 643-668.;
24. Сэндс, П. (2003). Принципы международного экологического права [*Principles of international environmental law*] (2-е изд.), Кембридж: *Cambridge University Press*;
25. Теклафф, Л.А. и Теклафф, Э. (1987). Международный контроль межсредового загрязнения – экосистемный подход [*International control of cross-media pollution – An ecosystem approach*]. *Natural Resources Journal* (27);
26. Управление рисками трансграничных наводнений: опыт региона ЕЭК ООН [*Transboundary Flood Risk Management: Experiences from the UNECE Region*], ООН, Нью-Йорк, 2009 г.;
27. Филмер-Уилсон, Э. (2005). Правозащитный подход к развитию: право на воду [*The human rights-based approach to development: the right to water*]. *Netherlands quarterly of human rights* 23(2), с. 213-241;
28. Хоекстра, А.Ю. и Меконнен, М.М. (2012). Водный след человечества [*The water footprint of humanity*], материалы Национальной академии наук 109 (9), 3232-3237;

29. Шмайер, С. (2016). Очищение «мутной воды» в сфере управления общими водотоками: концептуализация международных речных бассейнов организаций (Международные экологические соглашения: политика, право и экономика [*Clearing the muddy waters of shared watercourses governance: conceptualizing international River Basin Organizations (International environmental agreements: politics, law and economics)*] 16(4), с. 597-619);
30. Экологизация водного права: управление пресноводными ресурсами для людей и окружающей среды [*The Greening of Water Law: Managing Freshwater Resources for People and the Environment*], ISBN: 978-92-807-3108-8, Отдел экологического права и конвенций ЮНЕП, директор публикации Бакари Канте ([https://www.cms.int/sites/default/files/publication/greening\\_water\\_law\\_unep\\_2010\\_3\\_0\\_0.pdf](https://www.cms.int/sites/default/files/publication/greening_water_law_unep_2010_3_0_0.pdf), (дата обращения 15.12.2023));

## ЛЕКЦИЯ № 9 – Международные нормативно-правовые принципы и механизмы управления трансграничными водными бассейнами

### РАССМАТРИВАЕМЫЕ ВОПРОСЫ:

1. *Принципы в управления водными бассейнами и их роль в практическом управлении трансграничными водными ресурсами*
2. *Механизмы трансграничного сотрудничества в рамках международного водного права*
3. *Сотрудничество между государствами в контексте охраны и управления трансграничными водными ресурсами*

### Понятийный аппарат

**Внутренние воды** - все реки, каналы, озера (за исключением международных), а также моря, не имеющие выхода к морю, воды портов, заливов и рейдов, а также воды на сухопутной стороне исходной линии территориального моря. В пределах своих внутренних вод прибрежное государство осуществляет гражданскую и уголовную юрисдикцию в отношении иностранных торговых судов, а также административные функции, такие как обеспечение соблюдения таможенных и рыболовных правил

**Международный водоток** - означает водоток, части которого расположены в разных государствах

**Водоток** - система поверхностных и подземных вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и нормально впадающих в общую конечную точку

**Государство водотока** – государство-участник, на территории которого находится часть международного водотока, или Государство, являющееся региональной организацией экономической интеграции, на территории одного или нескольких государств-членов которого расположена часть международного водотока.

**Обязанность сотрудничать** – эта кардинальная норма международного права закреплена в Уставе ООН. КМП отмечает, что «сотрудничество между государствами, участвующими в водотоках, в отношении использования ими международного водотока является важной основой для достижения и поддержания справедливого распределения видов использования и выгод от использования водотока, а также для беспрепятственного функционирования процедурных правил». Сотрудничество может принимать различные формы, такие как добросовестные переговоры о водотоках, участие в консультациях, обмен данными и информацией, создание совместных органов или урегулирование споров мирным путем.

**Значительное неблагоприятное трансграничное воздействие** – значительное неблагоприятное трансграничное воздействие считается более низким пороговым

значением, чем «значительный трансграничный ущерб» (см. выше), и, следовательно, относится к более широкому набору потенциальных воздействий, которые могут привести или не привести к значительному трансграничному ущербу

**Существенный трансграничный ущерб** – термин «значительный», согласно КМП, «не лишен двусмысленности, и в каждом конкретном случае необходимо принимать определение» с помощью измеримых фактических и объективных стандартов. КМП определяет «существенный» как «нечто большее, чем «обнаруживаемое», но не обязательно должно быть на уровне «серьезного» или «существенного», и «вред должен приводить к реальным пагубным последствиям для таких вопросов, как, например, здоровье человека, промышленность, собственность, окружающая среда или сельское хозяйство в других государствах». Таким образом, порог «значительного» можно рассматривать как сопоставимый с порогом «заметного» (см. выше), хотя КМП считает более точным термин «значительный».

**Трансграничное воздействие** - определяется в Водной конвенции как "любое значительное неблагоприятное воздействие на окружающую среду в результате изменения условий трансграничных вод, вызванного деятельностью человека, физическое происхождение которого находится полностью или частично в пределах района, находящегося под юрисдикцией одной Стороны, в пределах района, находящегося под юрисдикцией другой Стороны. К таким воздействиям на окружающую среду относятся воздействие на здоровье и безопасность человека, флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, ландшафтные и исторические памятники или другие физические структуры или взаимодействие между этими факторами; Они также включают в себя воздействие на культурное наследие или социально-экономические условия, возникающие в результате изменения этих факторов».

## 1.1 Введение

Управление трансграничными водами должно основываться на прочной международной нормативной базе. В случае трансграничных бассейнов существует необходимость развития устойчивого межгосударственного правового сотрудничества, основанного на принципах и инструментах, вытекающих из международного водного права. Здесь, прежде всего, речь идет о правовых принципах, регулирующих вопросы управления трансграничными водами. Их надлежащее внедрение в практику межгосударственного взаимодействия, в свою очередь, базируется на определенных правовых механизмах сотрудничества. Более эффективное внедрение международно-правовых стандартов в механизмы управления трансграничными водами является единственно верным путем для обеспечения региональной стабильности, развития и взаимовыгодного международного сотрудничества.

Для достижения устойчивого развития каждое государство должно обеспечить максимально эффективное использование трансграничных вод, не ущемляющее интересы других государств, пользующихся этими же (общими) водными ресурсами.

Чтобы достичь эту цель государства должны применять ряд основных принципов, регулирующих систему управления международными водосборными бассейнами. Общие нормы и принципы водного права отражены в большом количестве международных договоров, обязательных актах международных организаций, государственной практике и обязательствах в рамках «мягкого» права. Некоторые из них отражают обычное право, другие же предполагают менее проработанные юридиче-

ские обязательства. Соответствующие нормы уже реализуются на практике и потенциально применимы к соглашениям, которые будут заключаться в будущем. Данные принципы являются важным элементом системы надлежащего УВР. В целом именно они лежат в основе общих обязательств и международных стандартов, отраженных в Стокгольмской декларации, Декларации Рио и Повестке дня на XXI век, включая перечень из 17 Целей устойчивого развития (ЦУР), касающихся устойчивого развития, международного сотрудничества, совместного и интегрированного управления и минимизации экологического ущерба (предотвращение и меры предосторожности, а также принцип «загрязнитель платит»).

Принципы МВП применяются при вынесении судебных решений довольно редко. Среди примеров можно назвать решения Международного суда ООН [англ. *International Court of Justice*] по делу «Проект Габчиково-Надьмарош» 1997 г.<sup>31</sup>, по делу «Целлюлозные комбинаты на реке Уругвай» 2010 г.<sup>32</sup>, также решение Постоянного третейского суда [англ. *Permanent Court of Arbitration*] по делу о строительстве ГЭС Кишенганга и Ратле 2013 г.<sup>33</sup>.

Согласно международно-правовым стандартам система УВР должна учитывать такие аспекты как освоение, использование, защиту, распределение, регулирование и контроль водных ресурсов с точки зрения их качества и количества<sup>34</sup>. Управление трансграничными водотоками требует применения фундаментальных принципов, отраженных в большом количестве международных договоров по воде и в обычном водном праве. Наиболее важными из них являются: (i) принцип справедливого и разумного использования, (ii) принцип непричинения значительного ущерба и (iii) принцип сотрудничества. В ограниченном объеме они получили отражение в действующих в настоящее время правовых механизмах трансграничного межгосударственного сотрудничества. Все три принципа соответствуют общим правовым нормам при определении объема прав и обязанностей государств в отношении международных водотоков для несудоходных целей. Странам Центральной Азии все еще предстоит усовершенствовать механизмы применения вышеуказанных принципов в юридической практике межгосударственных отношений. Кратко юридический смысл принципов МВП можно сформулировать следующим образом.

## 2.1 Принцип справедливого и разумного использования

Принцип справедливого и разумного использования [англ. *principle of equitable and reasonable utilization*] является важнейшей нормой с точки зрения эксплуатации международных водотоков и включен в трансграничные соглашения и обычное право на глобальном и бассейновом уровне. «Справедливость» необходимо рассматривать как общий правовой принцип, «признанный цивилизованными странами» (см. ст. 38(1) Статута Международного Суда (МС) ООН) и, как таковой, он является источником международного права для всех государств без исключения. Однако в рамках международного водного права не существует общепринятого определения

<sup>31</sup> Дело «Проект Габчиково-Надьмарош» [англ. *Gabcikovo-Nagymaros Project*] (Венгрия против Словакии), Решение, Ежегодники МС ООН 1997 г., с. 7.

<sup>32</sup> Дело «Целлюлозные комбинаты на реке Уругвай» (Аргентина против Уругвая), Решение, Ежегодники МС ООН 2010 г., с. 14.

<sup>33</sup> Постоянный третейский суд в Гааге в соответствии с Договором о водах Инда 1960 г. по строительству ГЭС Кишенганга и Ратле [англ. *Indus Waters Kishenganga*] (Пакистан против Индии), Окончательное решение, ICGJ 478 (PCA 2013).

<sup>34</sup> Комментарий к ст. 1 Берлинских правил по водным ресурсам [англ. *Berlin Rules on Water Resources*] Ассоциации международного права (АМП) [англ. *International Law Association, ILA*], 2004 г. (Берлинские правила АМП), см.: [https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/ILA\\_Berlin\\_Rules-2004.pdf](https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/ILA_Berlin_Rules-2004.pdf) (дата обращения 15.12.2023).

термина «равенства». Конвенция ООН о водотоках 1997 г. предусматривает принцип «справедливости» с неисчерпывающим перечнем факторов, которые должны учитываться государствами и которые позволяют четко определить соблюдение/несоблюдение принципа справедливого использования. Однако, поскольку ни один из факторов не преобладает над другими, принцип «пропорциональности» можно рассматривать как производную «справедливости», позволяющую избежать оказания непропорционального воздействия в процессе УВР. Норма о процессуальной справедливости, включенная в Конвенцию ООН о водотоках, облегчает сбор и передачу информации, равноправное участие, а также предполагает проведение уведомительных консультаций и переговоров в отношении «планируемых мер».

Одна из главных сложностей при определении «справедливости» связана с необходимостью учета ее социальных аспектов или, даже скорее, экономической эффективности. В Дублинских принципах Международной конференции по воде и окружающей среде [англ. *Dublin Principles of the International Conference on Water and Environment*] 1992 г.<sup>35</sup> признается, что вода имеет экономическую ценность, т.е. воду следует рассматривать как обычный товар и, далее, уже система правосудия должна создать систему стимулов для максимизации эффективности водопользования посредством институтов и процедур в сфере частной собственности, свободного рынка, свободы контрактов и т.д.

С другой стороны, мы знаем, что «справедливость является неотъемлемой характеристикой справедливого общества». Эффективность водопользования не может рассматриваться в отрыве от социально-экологического контекста, т.е. нельзя рассматривать воду в чисто технической плоскости и систему УВР как экономически саморегулирующуюся. Это означало бы, что в контексте рыночной модели неравномерное распределение воды рассматривалось бы не как «неприемлемое», а, скорее, как неизбежное и непреднамеренное следствие работы рыночных механизмов.

Следовательно, чтобы гарантировать ситуацию, при которой справедливость определяет эффективность, необходимы политически оформленные правила, и нельзя полагаться на спонтанный порядок, сформированный рынком. Государства обязаны обеспечивать равенство в распределении воды, независимо от того, удовлетворяет это критерию экономической эффективности или нет. Данный подход отражает право человека на воду, которое было подтверждено резолюцией Совета по правам человека ООН в 2010г.<sup>36</sup> Признание права человека на воду гарантирует равный доступ к воде и отсутствие дискриминации как отражение понятия «равенства».

Определяя справедливость как один из принципов международного права, важно стремиться к сложному балансу между принципами справедливости и причинения ущерба. Справедливое использование связано с распределением объема воды и, как представляется, иногда может вступать в противоречие с правилом «ненасения значительного ущерба», возникшим в результате контроля за трансграничным загрязнением. Подобный гипотетический конфликт принципов может возникнуть, когда одно государство использует свои воды «справедливо», но при этом

---

<sup>35</sup> Программа ООН по окружающей среде и Всемирная метеорологическая организация (1992 г.), Международная конференция по воде и окружающей среде: проблемы развития в 21-м веке [англ. *International Conference on Water and the Environment: Development Issues for the 21st century*] (<https://wedocs.unep.org/20.500.11822/30961>, дата обращения 15.12.2023).

<sup>36</sup> Резолюция A/RES/64/292 ГА ООН, июль 2010 г.

наносит существенный ущерб другому государству. Конвенция ООН о водотоках со-держит соответствующую норму (ст. 7, п. 5) и вновь подтверждает, что ситуация – когда государство, ссылаясь на принцип справедливого использования, знало или должно было знать, что конкретное использование нанесет значительный ущерб другим государствам водотока – является нарушением принципа непричинения ущерба.

Наконец, ссылка МС ООН на справедливость как на «прямое проявление идеи законности» лишь отражает расплывчатые желаемые ценности и бесполезна для юристов, реализующих принципы справедливости на практике. В то же время в решении МС ООН по делу о континентальном шельфе Северного моря говорится, что «справедливость – не просто метод абстрактного правосудия, но метод обеспечения верховенства права», что требует применения справедливых принципов и всегда основывается на существующем правовом режиме.

## 2. Принцип непричинения (ненанесения) ущерба

В-третьих, поскольку страны должны принимать соответствующие меры для минимизации экологического ущерба внутри своих границ, а также за их пределами<sup>37</sup>, нет сомнений в том, что ни одно государство не имеет права использовать или разрешать использование своей территории таким образом, чтобы это причиняло ущерб территориям, объектам собственности (напр. трансграничным водным ресурсам) или лицам, находящимся в границах таких территорий, когда имеют место серьезные последствия и нанесение ущерба установлено на основе четких и убедительных доказательств<sup>38</sup>.

Правительства должны принимать соответствующие меры для минимизации экологического ущерба внутри своих государств, а также за их пределами, поскольку – в отличие от других категорий ущерба – экологический ущерб заслуживает особого внимания<sup>39</sup>. Данное обязательство отражает обычное право и связано с устойчивым и справедливым водопользованием и предотвращением трансграничного ущерба (ст. 5 Хельсинкской конвенции 1992 г.). Юридическое обязательство по минимизации экологического ущерба распространяется как на воды, находящиеся под юрисдикцией государства, так и на ущерб, причиненный в результате использования воды, находящейся под юрисдикцией государства. Вместе с тем, хотя общие принципы международного права, касающиеся ответственности государств, проработаны относительно хорошо, многое еще предстоит сделать в отношении толкования экологического ущерба, причиняемого государствами<sup>40</sup>. Обычное право устанавливает обязанность предотвращать ущерб природе.

---

<sup>37</sup> Дело «Проект Габчиково-Надьмарош» (Венгрия против Словакии), 1997 г., Решение №92 МС ООН, §53, ст. 5 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, 1992 г. (Хельсинкская конвенция).

<sup>38</sup> Дело «Металлургический комбинат Трейл», Решение Арбитражного суда 1938/1941 (США против Канады), 3 RIAA, 1905 г.; дело о ядерных испытаниях (Новая Зеландия и Австралия против Франции), 1974 г., Ежегодник №457 МС ООН; Ст.3 Конвенции о биологическом разнообразии (1992 г.); Преамбула к информации Рамочной конвенции ООН об изменении климата; Принцип 21 Стокгольмской декларации; Пункт 21(е) Всемирной хартии природы.

<sup>39</sup> Дело «Проект Габчиково-Надьмарош» (Венгрия против Словакии), 1997 г., Решение №92 МС ООН, §53 (особое обязательство перед «всеми человечеством»); «Правомерность угрозы или применения государством ядерного оружия» [англ. *The Legality of the Threat or Use by a State of Nuclear Weapons*], 1996 ICJ 226, п. 29 (Консультативное заключение №96) (обязательство защищать окружающую среду других государств или территорий за пределами национальной юрисдикции).

<sup>40</sup> Стокгольмская декларация, Принцип 22; Декларация Рио, Принцип 13.

Нанесение экологического ущерба другим прибрежным государствам водотока может повлечь за собой ответственность государств согласно принципам водного права<sup>41</sup>. Юридические действия, предпринимаемые потерпевшим государством для поддержки иска против государства-нарушителя, не должны рассматриваться как незаконное вмешательство во внутренние дела последнего. Принцип ответственности государств подразумевает их ответственность за нарушения международного права (см. проект статей об ответственности государств, подготовленный КМП [англ. *International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility*]<sup>42</sup>). С одной стороны, обычное право содержит обязательство предотвращать ущерб окружающей среде, включая ущерб международным водосборным бассейнам. С другой стороны, принцип ответственности за противоправные действия прочно закреплен в международном праве, в том числе в отношении экологического ущерба. Однако, единого документа, регулирующего ответственность государства за нанесение экологического ущерба, все еще не существует, хотя ряд документов рекомендательного характера и касается экологической ответственности<sup>43</sup>.

Приоритетным вопросом в контексте оценки экологической ответственности, является определение «экологического ущерба». При рассмотрении дела «Металлургический комбинат Трейл» МС ООН потребовал описания «серьезных последствий» для обоснования иска<sup>44</sup>. Порог допустимого экологического ущерба может варьироваться в зависимости от местных условий, и единых международных норм относительно предела, при достижении которого экологический ущерб влечет за собой ответственность, не существует. Однако ряд договоров – хотя они и не определяют масштаб ущерба как таковой – вносят некоторую ясность в ответ на этот вопрос, так как указывают, что «загрязнение»<sup>45</sup> или «неблагоприятные последствия»<sup>46</sup> имеют предельное значение с точки зрения возникновения юридической ответственности за экологический ущерб. Не всякий, а лишь «значительный», «существенный» или «серьезный» ущерб окружающей среде влечет за собой ответственность. Ответ на вопрос о том, какой международный стандарт надлежащего отношения к исполнению применим к обязательству предотвращения экологического ущерба (вина<sup>47</sup>, строгая ответственность<sup>48</sup>, сам факт существования абсолютной ответственности<sup>49</sup>), может варьироваться в зависимости от характера конкретного обязательства.

---

<sup>41</sup> Ряд авторов привязывают международную ответственность государств к последствиям нарушения международного права, а международную ответственность государств — к наносимым ущерб последствиям деятельности, которая сама по себе не нарушает международное право (см.: Шоу, М., *Международное право*, IV изд., *Cambridge University Press*, 1997, с. 597–598). Другие авторы определяют государственную экологическую ответственность исключительно как наступающую за нарушение международно-правовых обязательств (предотвращать ущерб или не допускать деятельность, причиняющую ущерб), см.: Сэндс, П., *Принципы международного экологического права I*, *Manchester University Press*, 1995, с. 632.

<sup>42</sup> Ежегодники Комиссии международного права (1977-II) (документ ООН A/CN.4/302).

<sup>43</sup> Принцип 12 Проекта принципов ЮНЕП (1978 г.), ст. 11; Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию, *охране окружающей среды и устойчивому развитию*, *Правовые принципы и рекомендации* (1987 г.); ст. 6-7 Резолюции Агентства международного развития (1987 г.).

<sup>44</sup> Дело «Металлургический комбинат Трейл», 16 апреля 1938 г., 11 марта 1941 г.; 3 RIAA 1907 (1941).

<sup>45</sup> Конвенция ООН по морскому праву (ЮНКЛОС) 1982 г., ст. 1(4).

<sup>46</sup> Венская конвенция 1985 г., ст. 1(2); Конвенция об изменении климата, ст. 1(1).

<sup>47</sup> Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики [англ. *Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities, CRAMRA*], ст. 8.

<sup>48</sup> Проект статьи об ответственности, КМП, ст. 24, 26, 28.

<sup>49</sup> Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами [англ. *Space Liability Convention*] 1972 г., ст. II.

Юридическая обязанность по ликвидации последствий противоправного действия четко установлена<sup>50</sup>. Возмещение ущерба со стороны государства-нарушителя может включать формальные извинения, наказание отдельных лиц и/или финансовую компенсацию за причиненный ущерб. Последнее «выплачивается» в случае ущерба самой окружающей среде, а также людям и имуществу. Однако соответствующие правовые процедуры не детализированы, поскольку сложно оценить сам масштаб экологического ущерба, который часто невозможно рассчитать в экономических категориях.

### 2.3 Принцип охраны окружающей среды

С физической точки зрения сферой применения Конвенции ООН о водотоках и Водной конвенции ЕЭК ООН предусматривается использование экосистемного подхода в отношении как водных, так и земельных ресурсов. Водная конвенция ЕЭК ООН включает в себя требование к сторонам защищать окружающую среду трансграничных вод в пределах водосборной площади (ст. 2, п. 6). Такой подход расширяет сферу действия Конвенции за пределы водных ресурсов и включает другие элементы окружающей среды, т. е. земельные ресурсы<sup>51</sup>. Контекстуальная интерпретация позволяет еще больше углубить это понимание сферы применения Конвенции, а именно через ссылку на экосистемный подход к обязательствам сторон по сохранению и восстановлению (ст. 3 п. 1, ст. 2 п. 2(d)), не ограничивая понятие «экосистемы» только смыслом «водной» или «аква-экосистемы»<sup>52</sup>. Конвенция определяет «трансграничное воздействие» (ст. 1, п. 1) как любое существенное неблагоприятное воздействие на «окружающую среду» [курсив автора], что явно включает в себя, среди прочего, и воздействие на почву.

По сравнению с Водной конвенцией ЕЭК ООН, формулировка физической сферы применения Конвенции ООН о водотоках представляется более ограниченной. Вместе с тем контекстуальный анализ с учетом других положений Конвенции ООН о водотоках (ст. 20, ч. IV)<sup>53</sup>, равно как и Водной конвенции ЕЭК ООН – с учетом экосистемного подхода к обязательству защищать и сохранять – указывает на допущение более широкого толкования понятия «водоток». Таким образом, термин «экосистемы» международных водотоков, используемый в Конвенции, можно истолковать так, что обязательство по защите распространяется также и на земельные уголья<sup>54</sup>.

### 2.4 Принцип сотрудничества

<sup>50</sup> Дело «Хожувская фабрика» [англ. *Chorzow Factory Case*] (1927 г.), Постоянная Палата Международного Правосудия (ППМП) сер. А, №17, с. 47.

<sup>51</sup> Руководство по внедрению Конвенции по трансграничным водам (Нью-Йорк и Женева, ООН, 2013 г.), пункт 78.

<sup>52</sup> *Ibid*, пункт 114.

<sup>53</sup> Конвенция ООН о праве несудоходного использования международных водотоков. Комментарий [англ. *The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses. A Commentary*] под ред. Буассон де Шазурне, Л., Моисей Мбенге, М., Тиньино, М., Сангбан, К. и помощника ред. Рудалл, Дж. Оксфорд, 2018.

<sup>54</sup> Водная конвенция ЕЭК ООН и Конвенция ООН о водотоках: анализ их гармонизированного вклада в международное водное право, с. 23. [англ. *The Economic Commission for Europe, water Convention and the United Nations Watercourses Convention, An analysis of their harmonised contribution to international water law*]. В качестве довода об обратном, исходя из контекстуального толкования ст. 1 и 2(Б) см.: Андре Нолкамптер «Вклад Комиссии международного права в международное водное право: обращает ли он вспять бегство от сути?» [англ. *The contribution of the International Law Commission to International Water law: does it reverse the flight from substance*] в Ежегоднике международного права Нидерландов, том 27 (1996), с. 63.

Настоящим принципом предполагается, что трансграничные проблемы, связанные с охраной окружающей среды, должны решаться путем сотрудничества между государствами, которое должно основываться на равенстве и взаимовыгодности с целью предотвращения, уменьшения и устранения негативного воздействия на окружающую среду и восстановления природных ресурсов<sup>55</sup> (Крэбб, 2003; Питток, Финлейсон, Гарднер и Маккей, 2010). Фактически, выполняя свои обязательства по сотрудничеству, государства могут свободно корректировать свои действия, предпринимаемые с целью соблюдения принципов, включенных в международно-правовые инструменты, такие как Конвенция ООН о водотоках 1997 г. и Водная Конвенция ЕЭК ООН 1992 г. Подобная корректировка может иметь место как реакция на особые потребности государств и практически реализовываться посредством создания специальных региональных межгосударственных механизмов, позволяющих надлежащим образом соблюдать принцип сотрудничества.

## 2.5 Принцип устойчивого развития

Основные три принципа МВП позволяют реализовывать принцип устойчивого развития. Впервые обязательство по устойчивому развитию было упомянуто в Стокгольмской декларации Конференции ООН по окружающей человека среде [англ. *Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*] 1972 г. Позже (в 1987 г.) вопрос об устойчивом развитии поднимался Комиссией ООН по окружающей среде и развитию [англ. *World Commission on Environment and Development*] и, главным образом, в документе «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (17 целей устойчивого развития, ЦУР) [англ. *Transforming our world: 2030 Agenda for Sustainable Development, 17 Sustainable Development Goals, SDGs*], принятом в 2015 г. ЦУР не являются источником международного права – скорее, провозглашают приверженность государств политике, которая может помочь им в выполнении своих международно-правовых обязательств и обеспечить реализацию каждым человеком права на воду. Так, например, ЦУР 6 заключается в «обеспечении наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех», включая поощрение трансграничного сотрудничества в сфере УВР (Задача ЦУР 6.5). Результаты Йоханнесбургской конференции 2016 г. и оценка роли устойчивого управления природными ресурсами в международном праве подтвердили, что международное право может способствовать достижению ЦУР 6<sup>56</sup>. Трансграничность сферы применения Хельсинкской и Нью-Йоркской конвенций содействует внедрению принципов интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР), в том числе в трансграничном контексте. В дополнение всеобъемлющее определение водноболотных угодий в Рамсарской конвенции укрепляет правовые инструменты по

---

<sup>55</sup> Согласно ст. 1 (п. 2) Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. «Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права».

<sup>56</sup> Йоханнесбургская конференция 2016 г. Роль международного законодательства в сфере устойчивого управления природными ресурсами, правил и практик международного права в сфере устойчивого управления пресноводными ресурсами в достижении ЦУР 6 «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех» [англ. *The Role Of Sustainable Natural Resources Management International Law, Rules And Practices Of International Law for the Sustainable Management of Fresh Water Resources towards SDG 6 on Ensuring Water and Sanitation for All*] на основе обзорной записки д-ра Отто Спийкерса, Нидерланды, д-ра Ёнмина Биана, Китай, и проф. Маки Нисиуми, Япония; при вкладе экспертов-авторов другого юридического обзора Фридом-Кайи Филлипса, Канада, д-ра Кэмерона А. Майлза, Австралия, д-ра Ашфака Халфана, Кения, и д-ра Марии Лейхнер Рейнал, Уругвай.

защите трансграничных вод и также помогает в достижении ЦУР 6. Аналогичным образом рядом региональных договоров по водным ресурсам (по рекам Сенегал, Нигер, Рейн, Дунай, а также по озеру Чад и водоносному горизонту Гуарани) предусматриваются процедуры юридической координации в процессе достижения устойчивого развития. Несмотря на вышесказанное, ограниченное вовлечение государств в глобальную водную правовую систему, а также отсутствие каких-либо механизмов регулирования многих трансграничных водотоков или пробелы в них, равно как и отсутствие общего институционального управления создают юридические препятствия для достижения устойчивого управления пресноводными ресурсами и замедляют достижение ЦУР 6.

Концепция устойчивого развития должна гарантировать эффективный баланс между развитием и важными социальными, экологическими и экономическими ценностями. Из этой концепции возникли различные принципы, такие как принцип интеграции, принцип предотвращения (напр., аварии или ущерба), принцип «загрязнитель платит», принцип равенства между поколениями и принцип участия общественности. Устойчивое использование природных ресурсов, включая водопользование, направлено на достижение консенсуса о приемлемом расширении их использования и эксплуатации. В ряде международных соглашений слово «поддерживать» [*англ. sustain*; *прим. пер.* «устойчивый» от *англ. «sustain-able»*] вообще не используется, поскольку не существует общепринятого определения этого термина. При описании методов обращения с природными ресурсами его заменяют словами «рациональный», «надлежащий» или «разумный». Концепция устойчивого развития природных ресурсов включает в себя ряд ключевых элементов, а именно: 1) рационализм и справедливое использование [*англ. rationalism and equitable utilization*]<sup>57</sup>, 2) учет экологических факторов в рамках экономических или других проектов развития [*англ. inclusion of environmental considerations into economic and other development projects*], 3) интересы будущих поколений, т.е. удовлетворение текущих потребностей без ущерба для способности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности [*англ. interests of future generations, which meet the needs of present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*]<sup>58</sup>.

Концепция устойчивости тесно связана с традиционным принципом предупреждения (предотвращения) [*от нем. юр. «Vorsorgeprinzip»*]<sup>59</sup>. Наиболее важным аспектом данного принципа является то, что конструктивные меры по защите природы могут потребоваться до того, как будут предоставлены научные доказательства нанесения ущерба. Однако до сих пор среди государств нет единства в толковании значения этого термина. С одной стороны, его можно трактовать как «проявление

---

<sup>57</sup> Согласно ст. 6 Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков «Использование международного водотока справедливым и разумным образом... требует учета всех соответствующих факторов и обстоятельств, включая: а) географические, гидрографические, гидрологические, климатические, экологические и другие факторы природного характера; б) социально-экономические потребности соответствующих государств водотока; в) зависимость населения от водотока в каждом государстве водотока; г) воздействие одного или нескольких видов использования водотока в одном государстве водотока на другие государства водотока; д) существующие и потенциальные виды использования водотока; е) сохранение, защиту, освоение и экономичность использования водных ресурсов водотока и затраты на принятие мер в этих целях; г) наличие альтернатив данному запланированному или существующему виду использования, имеющих сопоставимую ценность.

<sup>58</sup> Преамбула Конвенции о сохранении природы в южной части Тихого океана 1976 г.; Конвенция о трансграничных водах 1992 г., ст. 2(5)(в); Преамбула Конвенции АСЕАН 1985 г.; Преамбула Кувейтской конвенции 1978 г.; Преамбула Картахенского протокола 1983 г.; Конвенция по сохранению морской среды и прибрежных районов Красного моря и Аденоского залива (Джидда, 1982 г.), ст. 1(1); Преамбула Конвенции о биоразнообразии 1992 г.; Конвенция об изменении климата 1992 г., ст. 3(1); Преамбула Найробийской конвенции 1985 г.; Преамбула Конвенции о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой уничтожения (СИТЕС) 1973 г.; Преамбула Конвенции о запрещении военного или иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (ЭНМОД) 1977 г.; Преамбула Боннской конвенции 1979 г.

<sup>59</sup> 12-й доклад Королевской комиссии по загрязнению окружающей среды (1988), с. 57.

осторожности в отношении деятельности, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду». С другой стороны, он может указывать на возможность жесткого регулирования и/или запрета деятельности и/или веществ, потенциально вредных для окружающей среды, даже в отсутствие убедительных доказательств их вероятного вредного воздействия.

Принцип устойчивого развития закладывает основы для совместного и интегрированного УВР. Юридическое обоснование для соответствующих правил, требующих совместного и интегрированного управления, следует искать в положениях международного экологического права, а не в конкретных нормах международного водного права. Совместное управление означает интеграцию систем управления поверхностными, подземными и другими водными ресурсами с учетом взаимосвязи поверхностных и подземных вод в пределах водосборного бассейна. Совместное управление является частным случаем более общего правила интегрированного управления, которое следует понимать как интеграцию механизмов управления водными ресурсами с механизмами управления другими ресурсами. В литературе эти два термина иногда используются как синонимы, что вызывает путаницу.

Страны должны прилагать все усилия для достижения совместного и интегрированного управления. Такой целостный подход к управлению водными ресурсами<sup>60</sup> необходим, поскольку оба принципа тесно переплетаются в процессе разрешения споров по поводу общих водных ресурсов. Деятельность человека на суше и в атмосфере влияет на доступность и качество поверхностных и подземных вод, используемых населением.

### **3. Механизмы трансграничного сотрудничества в рамках международного водного права**

Обязательство государств сотрудничать является предпосылкой практической реализации справедливого, разумного и не причиняющего ущерба управления трансграничными водами<sup>61</sup>. Такое сотрудничество может осуществляться с использованием различных инструментов.

#### **3.1 Обмен информацией и консультации**

Регулярный обмен информацией и данными является наиболее распространенной формой сотрудничества по международным водотокам<sup>62</sup>. Такое взаимодействие служит необходимым условием успешного дву- или многостороннего сотрудничества по трансграничным водотокам, что подтверждается практикой межгосударственных отношений и положениями многочисленных международных водных договоров. Обмен данными и информацией необходим для защиты международных водотоков, сохранения качества воды и предотвращения загрязнения. Водная конвенция ЕЭК ООН 1992 г. обязывает стороны обеспечить «самый широкий обмен информацией в кратчайшие сроки». Стороны Конвенции,

---

<sup>60</sup> См. Стивен Маккаффри «Международные организации и комплексный подход к водным проблемам» [*International Organizations and the Holistic Approach to Water Problems*], 31 *NAT. RESOURCES J.* 139 (1991).

<sup>61</sup> Ст. 8 Конвенции ООН о водотоках.

<sup>62</sup> Рез. 3129 (1973) ГА ООН, ст. 3 Хартии экономических прав и обязанностей государств; рез. 3281 (XXIX) ГА ООН, (1974), Проект принципов поведения государств при сохранении и гармоничном использовании природных ресурсов, совместно используемых двумя или более государствами (UNEP/GC.6/17(1978)), ЮНЕП.

разделяющие одни и те же трансграничные воды, дополнительно обязаны обмениваться информацией по широкому спектру вопросов и проводить консультации, «направленные на сотрудничество» по всем аспектам, которые охватывает документ. Статья 13 «Обмен информацией между прибрежными Сторонами» Конвенции предлагает ориентировочный перечень типов информации для обмена, в частности касающейся:

- a) экологических условий трансграничных вод;
- b) накопленного опыта по внедрению и использованию наилучших доступных технологий, а также результатов научных исследований и разработок;
- c) выбросов и мониторинга;
- d) принятых и планируемых мер по предотвращению, контролю и сокращению трансграничного воздействия;
- (e) разрешений в отношении или правил сброса сточных вод, выданных компетентным органом или соответствующей организацией.

Обычно международными договорами предусматривается обмен «легко доступной» или «достаточно доступной» информацией. «Эта формулировка используется для указания на то, что согласно общим договорными обязанностям государство водотока обязано предоставлять только ту информацию, которая находится в его распоряжении, например, которая уже собрана для собственных нужд или которая легко доступна»<sup>63</sup>. Государства могут обмениваться данными и информацией напрямую или опосредованно через совместные органы, ответственные за сбор, обработку и распространение таких данных и информации.

### **3.2 Предварительное уведомление о планируемой деятельности**

Предварительное уведомление о планируемых мероприятиях, которые могут нанести значительный трансграничный ущерб (данный важный процессуальный механизм известен как оценка воздействия на окружающую среду или ОВОС) является обязательством государств обычного характера вне зависимости от того, заключили ли прибрежные государства водотока какое-либо соответствующее соглашение по этому вопросу или нет<sup>64</sup>. При определении формы сотрудничества государства «... могут рассмотреть вопрос о том, чтобы создавать — в зависимости от того, что они считают необходимым, — совместные механизмы или комиссии для облегчения сотрудничества» (ст. 8 Конвенции ООН о водотоках). Две упомянутые здесь формы межгосударственного взаимодействия не исключают использования других механизмов трансграничного сотрудничества.

### **3.3 Оценка воздействия на окружающую среду**

В целях защиты и сохранения водной среды в отношении деятельности, которая может нанести трансграничный ущерб, страны обязаны проводить оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС)<sup>65</sup>. В настоящее время условие проведения

---

<sup>63</sup> См. выше.

<sup>64</sup> См. дело «Целлюлозные комбинаты на реке Уругвай» (Аргентина против Уругвая), 178–80, Решение МС ООН от 20 апреля 2010 г. (<https://www.icj-cij.org/case/135>, дата обращения 15.12.2023).

<sup>65</sup> Ibid.

ОВОС в случае, когда существует риск того, что планируемая промышленная деятельность может оказать значительное неблагоприятное воздействие в трансграничном контексте, в частности, на общий ресурс, можно рассматривать как требование общего международного права. Вместе с тем нормами международного права не определяются ни объем, ни содержание ОВОС. Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. [*англ. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*] (Конвенция Эспо)<sup>66</sup>, устанавливающая обязательства государств по оценке воздействия на окружающую среду определенных видов деятельности на ранней стадии планирования, носит региональный, а не универсальный характер. Ряд других существующих рекомендательных руководств, например Цели и принципы ОВОС ЮНЕП [*англ. Goals and Principles of Environmental Impact Assessment of the United Nations Environment Programme*]<sup>67</sup>, не являются обязательными для государств, но должны приниматься ими во внимание в качестве руководящих принципов, разработанных международным техническим органом.

Юридически механизм ОВОС представляет собой инструмент предотвращения ущерба трансграничным водотокам. Стремясь привести в баланс цели в сфере защиты окружающей среды и здоровья человека, с одной стороны, и экономического развития, с другой стороны, он отражает один из аспектов устойчивого развития, а именно разрешение потенциальных споров между государствами, разделяющими общий водоток. Некоторые страны Центральной Азии, в том числе Казахстан, являются участниками Конвенции Эспо 1991 г., устанавливающей процедуру ОВОС в виде общего обязательства государств уведомлять и консультироваться друг с другом по всем крупным планируемым проектам, которые потенциально могут оказать значительное неблагоприятное трансграничное воздействие на природу. Конвенция Эспо (Приложение II) требует от государств следовать специальной процедуре ОВОС, представленной ниже, среди прочего, в отношении следующих категорий проектов:

- торговые порты, а также внутренние водные пути и порты внутреннего водного сообщения, допускающие проход судов водоизмещением более 1 350 тонн;
- крупные плотины и водохранилища;
- мероприятия по забору подземных вод или схемы искусственного пополнения подземных вод с годовым объемом, подлежащей забору или пополнению воды в размере 10 млн м<sup>3</sup> или более;
- переброска водных ресурсов между речными бассейнами, если такая переброска направлена на предотвращение возможной нехватки воды, и объем перебрасываемой воды превышает 100 млн м<sup>3</sup> в год; во всех других случаях, работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами, когда многолетний средний сток в бассейне превышает 2 000 млн м<sup>3</sup> в год, и когда количество перебрасываемой воды превышает 5% от объема стока. В обоих случаях исключается транспортировка водопроводной питьевой воды;
- станции очистки сточных вод мощностью более 150 000 эквивалентов населения.

<sup>66</sup> Здесь и далее «Конвенция Эспо», см. Сборники международных договоров ООН, т. 1989, с. 309.

<sup>67</sup> См. Цели и принципы оценки воздействия на окружающую среду Программы ООН по окружающей среде, 1987 г. (UNEP/ WG.152/4 Annex (1987)); документ, принятый на 14-й сессии Управляющего совета ЮНЕП (14-25 декабря 1987 г.).

Государство происхождения (ГП) уведомляет любое другое государство, чьи интересы могут быть затронуты, о любой планируемой деятельности согласно перечню выше. В случае, если затрагиваемое государство (ЗГ) не реагирует на уведомление в течение указанного в нем срока или указывает, что не намерено участвовать в процедуре ОВОС, то право ГП определять целесообразность проведения ОВОС в соответствии с его национальным законодательством и юридической практикой не может быть ограничено. Если же, отвечая на уведомление, затрагиваемое государство указывает на свое желание участвовать в процедуре ОВОС, государство происхождения предоставляет информацию о процедуре ОВОС и планируемой деятельности, а также о возможных значительных неблагоприятных трансграничных последствиях. По запросу ГП – если это необходимо для подготовки документации ОВОС – затрагиваемое государство предоставляет разумно доступную информацию о потенциально затрагиваемой окружающей среде, находящейся под его юрисдикцией. В случае, если государство считает, что планируемая деятельность – согласно перечню выше – может оказать на него значительное неблагоприятное трансграничное воздействие, равно как и в случае отсутствия уведомления заинтересованные государства обмениваются достаточной информацией для целей обсуждения возможности того, что существенное отрицательное трансграничное воздействие может иметь место.

Если государства согласны с тем, что существует вероятность значительного негативного трансграничного воздействия, положения Конвенции Эспо применяются соответствующим образом. В случае, когда государства не могут прийти к согласию относительно вероятности значительного вредного трансграничного воздействия, любая из сторон может обратиться к следственной комиссии для вынесения заключения по этому вопросу, если только стороны не договорятся об ином способе разрешения ситуации. После завершения подготовки документации по ОВОС государство происхождения вступает в консультации с ЗГ относительно потенциального трансграничного влияния планируемой деятельности и мер по снижению/устранению предполагаемого воздействия. Государства обеспечивают должный учет результатов ОВОС, включая документацию ОВОС, комментарии к ней и результаты консультаций. ГП предоставляет ЗГ окончательное решение по планируемому проекту. Заинтересованные государства также определяют необходимость проведения пост-проектной оценки и ее объем. Любая пост-проектная оценка должна включать наблюдение за деятельностью с целью выявления любого неблагоприятного трансграничного воздействия. В случае, если по результатам пост-проектной оценки ГП или ЗГ приходит к выводу о наличии значительного неблагоприятного трансграничного воздействия, соответствующая сторона немедленно информирует об этом другую сторону. Далее заинтересованные государства проводят консультации по мерам, необходимым для снижения/устранения выявленного воздействия.

## **КОНТРОЛЬНОЕ ЗАДАНИЕ**

- Для чего необходимо развитие межгосударственного правового сотрудничества в области с управления трансграничными водными ресурсами?
- Какие существуют международно-правовые принципы в управлении трансграничными водами?
- Назовите примеры судебных решений, в которых принципы международного водного права применялись при разрешении споров, связанных с трансграничными водными ресурсами.

- Необходимо ли принимать меры для минимизации экологического ущерба как внутри государств, так и за их пределами?
- Как применяется экосистемный подход к управлению водными и земельными ресурсами в рамках Конвенции ООН о водотоках и Водной конвенции ЕЭК ООН?
- Что подразумевает под собой принцип устойчивого развития в контексте международного права?
- В чем заключается роль трансграничного сотрудничества в рамках международного водного права?

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Меркуро Медема (2006). Экономика и право: от Познера к постмодернизму [*Economics and the law: from Posner to Post-modernism*], Princeton University Press;
2. Мухаметзянов, А. (2006). Водная Центральная Азия: проблемы и перспективы // ЦентрАзия. Информационно-аналитический портал (ИАП) «Евразия», 2006 г.;
3. Мухаммад Мизанур Рахаман (2012). Принципы управления трансграничными водными ресурсами и водные соглашения в Центральной Азии: анализ [*Principles of Transboundary Water Resources Management and Water-related Agreements in Central Asia: An Analysis*], *International Journal of Water Resources Development* 28(3), с. 475-491 (DOI: 10.1080/07900627.2012.684311, 2012);
4. Рье-Кларк, А., Мойнихан, Р., Магсиг, Б.О. (2015). Управление трансграничными водными ресурсами и адаптация к изменению климата: международное право, политические руководящие принципы и применение передового опыта [*Transboundary water governance and climate change adaptation: international law, policy guidelines and best practice application*], с. 67 (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235678>>, дата обращения 05.09.2022);
5. Трауборст, А. (2009). Принцип экологической предосторожности и экосистемный подход в международном праве: различия, сходства и связи [*The precautionary principle and the ecosystem approach in international law: differences, similarities and linkages*]. Обзор европейского (ЕС) и международного экологического права, 13(1);
6. Януш-Павлетта, Б. (2015). Текущие правовые проблемы институционального управления трансграничными водными ресурсами в Центральной Азии и механизмы совместного управления [*Current legal challenges to institutional governance of transboundary water resources in Central Asia and joint management arrangements*], *Environmental Earth Sciences*, 73 (2), январь 2015 г., с. 887 и далее.

## ЛЕКЦИЯ № 10 – Международное водное право в Центральной Азии

### РАССМАТРИВАЕМЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Нормативно-правовое регулирование водохозяйственной отрасли в советской Центральной Азии
2. Институты водного сотрудничества в советский период
3. Современная политико-правовая система межгосударственного сотрудничества в Центральной Азии
4. Нормативно-правовые механизмы трансграничного сотрудничества в Центральной Азии
5. Региональная система межгосударственного сотрудничества в бассейне Аральского моря

#### 1. Введение

В настоящей главе представлен обзор эволюции архитектуры трансграничного водного сотрудничества в Центральной Азии. Как и прежде в истории региона, сегодня производство энергии и продовольствия, а также здоровье окружающей среды продолжают существенно зависеть от воды, а именно водных ресурсов рек Сырдарья и Амударья, впадающих в Аральское море<sup>68</sup>. В главе анализируется правовое наследие Советского Союза, которое легло в основу действующей в ЦАР системы управления трансграничными водами среди постсоветских республик: Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана и Туркменистана. Кроме прочего глава описывает направления развития и действующие механизмы политико-правового межгосударственного сотрудничества в Аральском бассейне, сложившиеся с начала 1990-х гг. В главе также обсуждаются текущие и потенциальные вызовы в сфере регионального взаимодействия по трансграничным водотокам в Центральной Азии.

#### 2. Нормативно-правовое регулирование водохозяйственной отрасли в советской Центральной Азии

До 1991 г. управление водными ресурсами в ЦА осуществлялось в масштабе всего СССР. Современная система регулирования сферы УВР в странах региона строится на заложенных тогда принципах.

##### 2.1 Нормативно-правовое регулирование системы управления трансграничными водами в советский период

Советская система управления водными ресурсами в ЦА исходила из «гидрологической миссии», а земельные и водные ресурсы региона использовались для снабжения «хлопком и зерновыми» всего Союза. Приоритет отдавался ирригации,

---

<sup>68</sup> ЕЭК ООН, Согласование использования ресурсов в трансграничных бассейнах: оценка взаимосвязи воды-продовольствия-энергии-экосистем [*Reconciling Resource Uses in Transboundary Basins: Assessment of the Water-Food-Energy-Ecosystems Nexus*], утверждено в ноябре 2015 г., ECE/MP.WAT/46.

а также созданию достаточно эффективной системы обмена водными и энергетическими ресурсами между республиками низовий (Казахстан, Туркменистан и Узбекистан), поставляющими электроэнергию и топливо в республики верховой (Кыргызстан и Таджикистан) с целью гарантирования своевременного сброса поливной воды последним согласно их оросительным потребностям. Ненадлежащее управление и чрезмерная эксплуатация водных ресурсов в советский период вызвали необратимые экологические процессы, последствия которых ощущает на себе уже сегодняшняя Центральная Азия и которые со временем привели к полному исчезновению четвертого самого большого бессточного соленого озера в мире – Аральского моря, потерявшего до 90% своего объема.

В советское время все водные ресурсы находились в государственной собственности<sup>69</sup>. Квоты на распределение воды из рек Сырдарья и Амударья были определены в 1984 г. Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР и отражали централизованную политику расширения площади орошаемых сельскохозяйственных угодий в нижнем течении рек по сравнению с другими типами водопользования (напр., гидроэнергетикой или поддержкой экосистемы бассейна Аральского моря). В целях сокращения неравенства в назначенных тарифах на воду и решения проблемы конкурирующих потребностей – а именно, ирригационных для республик, расположенных в низовьях, и энергогенерирующих для республик, расположенных в верховьях – все центральноазиатские советские республики вошли в единую водно-энергетическую систему, созданную в 1986 г. Функции управления системой были возложены на Бассейновую водохозяйственную организацию (БВО) «Сырдарья» и Бассейновую водохозяйственную организацию «Амударья». Казахстан, Туркменистан и Узбекистан, расположенные в нижних частях бассейнов, поставляли уголь и газ для производства электроэнергии в Кыргызстан и Таджикистан, расположенные в их верхних частях – так выглядел механизм взаимообмена для обеспечения хранения воды зимой и ее сброса в летний период для целей ирригации.

В советский период водные ресурсы направлялись на удовлетворение разнообразных нужд, в том числе питьевых, социальных, медицинских, сельскохозяйственных, промышленных, энергетических, транспортных, рыболовных и др., но приоритет все же отдавался питьевому водоснабжению и орошению. В условиях коллективной сельскохозяйственной системы, основанной на «принципе ограниченного спроса на воду» в Центральной Азии, отсутствовала система прав, связанных с водой. Вододеление исходило из краткосрочных административных решений и сезонного (по отдельным культурам) планирования полива. Централизованное планирование в водохозяйственном секторе осуществлялось в основном через государственные сельскохозяйственные предприятия – советские хозяйства (совхозы) и коллективные хозяйства (колхозы). Несмотря на формальный коллективный характер указанных выше предприятий, на деле их члены принимали решения о вододелении в соответствии с централизованно запланированными хозяйственными показателями.

Ранее вододеление в ЦА осуществлялось в основном по административным границам областей и районов. Решения областных и районных исполнительных органов имели приоритет над решениями административными организаций, действо-

---

<sup>69</sup> Водное право в отдельных европейских странах [*Water Law in Selected European Countries*] (Исследование ФАО по вопросам законодательства №30, 1983 г.) 103.

вавшими в пределах и в соответствии с географическими границами речных бассейнов (бассейновых управлений). Распределение воды осуществлялось по фиксированным нормам, установленным Государственным плановым комитетом Совета Министров СССР (Госпланом СССР) для каждой центральноазиатской советской республики и ее территориальных единиц, включая области, районы и колхозы/совхозы. Все мероприятия в водохозяйственной отрасли осуществлялись по так называемым «генеральным и бассейновым (территориальным) схемам», согласно которым специальное водопользование допускалось на основании разрешений, выдаваемых Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР (Минводхозом СССР). В советское время отсутствовала система взимания платы за водопользование, что, в конечном итоге, привело к его неэффективности и серьезным экологическим проблемам.

## **2.2. Институты водного сотрудничества в советский период**

Государственное управление использованием и охраной водных ресурсов во всех отраслях осуществляли Совет Министров СССР, Советы Министров союзных республик, исполнительные комитеты местных советов и специально уполномоченные государственные органы, действовавшие самостоятельно либо через бассейновые (территориальные) управления. Фактически управление всеми водными ресурсами осуществлялось исключительно Минводхозом СССР. Это привело к формированию централизованной иерархически-территориальной системы управления. Мандат Минводхоза СССР включал как управление ресурсами, так и оперативные функции по поставке воды потребителям через собственные предприятия. Широкие полномочия данного министерства без разделения регулирующих и оперативных функций привели к ограниченному контролю и, следовательно, к низкой эффективности действовавшей модели.

В бассейне Аральского моря реализация централизованной водной политики – в основном, в ирригационном секторе – была возложена на (i) подразделение Минводхоза СССР под названием «Средазирсовхозстрой», которое отвечало за освоение новых земельных угодий, и (ii) министерства водного хозяйства советских республик. Управление водными ресурсами более низкого уровня осуществлялось рядом областных и районных подведомственных организаций с дублирующимися и плохо определенными обязанностями. Помимо централизованных государственных структур, УВР на местном уровне осуществлялось колхозами и совхозами.

До 1980-х гг. взаимодействие среди республик ЦА, особенно в целях водodelения для нужд энергетики и сельского хозяйства, осуществлялось посредством проведения регулярных консультаций. В 1986 г. данный механизм был институционально закреплён в форме двух новых бассейновых водохозяйственных организаций, управляющих водными ресурсами основных рек – Амударьи и Сырдарьи. Главное управление БВО «Сырдарья» располагалось в Ташкенте, Узбекистан, а границы ее полномочий соответствовали гидрологическим границам данного речного бассейна, поскольку вся его площадь находилась внутри советской территории<sup>70</sup>. Согласно Постановлению правительства №1110, БВО «Сырдарья» отвечала за все водные объекты на крупных каналах и реках. Совместно с прибрежными республиками организация разрабатывала годовой план попусков воды из водохранилищ бассейна и представляла его на утверждение в Минводхоз СССР. В зависимости от гидрологических прогнозов БВО могла сократить или увеличить республиканские

---

<sup>70</sup> Бассейн реки Амударья (1986), Ташкент: Саогидропроект, 114.

квоты на 10%, однако она не отвечала за мониторинг качества воды<sup>71</sup>. БВО «Амударья» была создана для усовершенствования и повышения эффективности УВР внутри амударьинского бассейна посредством установления соответствующих стандартов и решения аграрных вопросов. Данная БВО контролировала работу всех насосных станций на реках Амударья, Пяндж, Вахш, Кафирниган, а также на межгосударственных водохозяйственных каналах. Вместе с тем, контроль за водозабором на таких объектах как Дангаринская ГЭС на р. Вахш, Каракумский канал и Туямуюнская ГЭС на р. Амударья находился вне полномочий организации.

После обретения независимости реки, которые были «общими» для пяти советских республик ЦА, стали трансграничными, и общая система УВР более не могла функционировать как прежде, так как уже не отражала расходящиеся приоритеты отдельных стран региона [10]. Начиная с того момента, во избежание коллапса аграрного сектора ввиду необходимости орошения своих угодий с использованием водных ресурсов, поступающих преимущественно из трансграничных источников, государства Центральной Азии заключили ряд соглашений, подтвердивших правила и процедуры управления водными ресурсами, унаследованные от Советского Союза. Страны ЦА также подписали несколько двух- и многосторонних соглашений о сотрудничестве по трансграничным водотокам (см. таблицу ниже).

**Таблица.** Многосторонние межгосударственные соглашения по трансграничным водотокам Центральной Азии.

<b>Перечень соглашений по водным вопросам в Центральной Азии в хронологическом порядке<sup>72</sup></b>	
1.	Договор между Правительством СССР и Королевским Правительством Афганистана о режиме советско-афганской государственной границы (1958 г.)
2.	Соглашение между СССР и Афганистаном об экономическом и техническом сотрудничестве (1968 г.)
3.	Соглашение между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников (1992 г.)
4.	Соглашение между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Таджикистан, Туркменистаном и Республикой Узбекистан о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона (1993 г.)
5.	Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан о совместном и комплексном использовании водно-энергетических ресурсов Нарын-Сырдарьинского каскада водохранилищ (1998 г.)

<sup>71</sup> Экономическая и социальная комиссия для Центральной Азии (2004), 48.

<sup>72</sup> CAWATERinfo. Амударья. Бассейновые соглашения (<http://www.cawater-info.net/amudarya-knowledge-base/agreements.htm>, последнее обращение 5 декабря 2023 г.); CAWATERinfo. Сырдарья. Бассейновые соглашения (<http://www.cawater-info.net/syrdarya-knowledge-base/agreements.htm>, дата обращения 05.12.2023); CAWATERinfo. Раздел 3: Документы национального и международного водного права ([http://cawater-info.net/bk/water\\_law/part3\\_e.htm#ca](http://cawater-info.net/bk/water_law/part3_e.htm#ca), дата обращения 05.12.2023).

6.	Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (1998 г.)
7.	Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (1998 г.)
8.	Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользовании (1998 г.)
9.	Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Республики Таджикистан и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области гидрометеорологии (1999 г.)
10.	Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Республики Таджикистан, Правительством Туркменистана и Правительством Республики Узбекистан о статусе Международного Фонда спасения Арала (МФСА) и его организаций (1997 г.)
11.	Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов Нарын-Сырдарьинского каскада водохранилищ в 2002 году и I квартале 2003 года (2002 г.)

### 3. Современная политико-правовая система межгосударственного сотрудничества в Центральной Азии

К моменту обретения независимости центральноазиатскими республиками ситуация в бассейне Аральского моря необратимо изменилась ввиду прежней советской водохозяйственной политики. С тех пор в Центральной Азии началось внедрение новой водной политики, равно как и создание необходимых институциональных и нормативно-правовых механизмов по межгосударственному сотрудничеству в управлении общими водным ресурсам. Сегодня можно говорить о некоторых положительных результатах усилий прибрежных государств по обеспечению устойчивого развития бассейна<sup>73</sup>.

### 4. Руководящие принципы межгосударственного водного сотрудничества на региональном уровне

Межгосударственная политика на региональном уровне включает в себя следующее: (i) региональные программы по реагированию на Аральскую катастрофу; и (ii) политические инициативы по гидрографическим границам бассейна Аральского моря. Основным инструментом разрешения кризиса Аральского моря является Программа бассейна Аральского моря (ПБАМ)<sup>74</sup>, разработанная Международным фон-

<sup>73</sup> Там же.

<sup>74</sup> Международный фонд спасения Арала, Программа конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической ситуации в бассейне Аральского моря на период 2020-2030 гг. (ПБАМ-4) (ecifas-tj.org, 2020).

дом спасения Арала (МФСА) и направленная на внедрение принципов интегрированного управления водными ресурсами в региональные механизмы управления водными и связанными с ними другими ресурсами с учетом интересов всех государств ЦАР. Цели ПБАМ включают: (i) улучшение социально-экономической и экологической ситуации в бассейне; (ii) усовершенствование целевых институционально-правовых механизмов; и (iii) привлечение финансовых ресурсов. Первая Программа бассейна Аральского моря (ПБАМ-1) была запущена в 1993 г., ПБАМ-2 – в 2002 г., а ПБАМ-3 охватывала период 2011-2015 гг. ПБАМ-4 находится на стадии реализации в настоящее время<sup>75</sup>. Все они стали наиболее комплексными долгосрочными программами действий по развитию водного сектора в Центральной Азии. В вопросах охраны окружающей среды страны ЦА руководствуются Региональным планом действий по охране окружающей среды, который был разработан под эгидой МФСА и Межгосударственной комиссией по устойчивому развитию (МКУР) при поддержке международных доноров<sup>76</sup>. В целом реализация данного плана направлена на привлечение участников сектора к решению экологических проблем, в том числе анализ и реализацию наиболее важных национальных целей и действий, направленных на улучшение экологического профиля сектора<sup>77</sup>. Ни ПБАМ, ни Региональный план действий не являются юридически обязывающими и, ввиду этого, механизмы обеспечения соблюдения мер политики и стандартов, включенных в них, отсутствуют.

Второе измерение межгосударственного сотрудничества среди прибрежных стран Аральского бассейна выражается в их участии в соответствующих политических структурах. Платформа сотрудничества между Казахстаном, Кыргызстаном, Узбекистаном и Таджикистаном в рамках Центральноазиатского экономического сообщества (ЦАЭС) появилась в 1994 г. В 2002 году ЦАЭС было переименовано в Организацию «Центрально-Азиатское Сотрудничество»<sup>78</sup>, а позже (в 2005 г.) объединилась с Евразийским экономическим сообществом (ЕврАзЭС)<sup>79</sup>. В 2008 году Узбекистан приостановил свое членство в организации. ЕврАзЭС прекратило свое существование в 2014 г. в связи с образованием Евразийского экономического союза (ЕАЭС), к которому присоединились Казахстан и Кыргызстан. В настоящее время ведутся переговоры о вступлении в ЕАЭС с Таджикистаном. В 1998 г. с целью содействия субрегиональному сотрудничеству в ЦА и ее интеграции в глобальную экономическую систему ООН была разработана и запущена Специальная программа для экономик Центральной Азии, СПЕКА [англ. *Special Programme for the Economies of Central Asia, SPECA*]. Среди прочих задач Программа СПЕКА направлена на решение задач, связанных с водно-энергетическим сектором, устойчивым транспортом, торговлей и инновациями, а также с продвижением устойчивого развития.

---

<sup>75</sup> Программы МФСА (<https://kazaral.org/mfisa/pbam/>, дата обращения 15.12.2023).

<sup>76</sup> Региональный экологический центр Восточной и Центральной Азии [англ. *Regional Environmental Centre for East and Central Asia*], Региональный экологический план для Центральной Азии [*Regional Environmental Plan for Central Asia*] (2001 г.).

<sup>77</sup> *Ibid* 1.

<sup>78</sup> В 2002 г. Центрально-азиатское экономическое сообщество (ЦАЭС) было преобразовано в организацию «Центрально-Азиатское сотрудничество» (ЦАС). Создание новой организации позволило усовершенствовать цели, задачи и сотрудничество среди стран региона. Помимо экономического взаимодействия, сотрудничество осуществлялось в политической, научно-технической, экологической, культурной и гуманитарной сферах. В том числе деятельность организации была направлена на решение вопросов безопасности и стабильности. Четыре страны ЦА (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан), входившие в ЦАЭС, продолжили свое членство во вновь созданной организации. В 2004 г. к ЦАС присоединилась Россия (Рахимов, 2010).

<sup>79</sup> Цель создания Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) заключается в создании экономической зоны, охватывающей Россию, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, а основная причина слияния – в повышении эффективности, поскольку обе организации преследуют схожие цели.

## **5. Нормативно-правовые механизмы трансграничного сотрудничества в Центральной Азии**

Начиная с 1992 г. управление трансграничными водами Центральной Азии осуществляется новыми независимыми государствами, разделяющими между собой Аральский бассейн, включая два его суб-бассейна — Сырдарьинский и Амударьинский. На региональном уровне межгосударственное сотрудничество в водохозяйственной сфере регулируется тремя типами нормативно-правовых актов: (i) актами, принятыми всеми государствами Аральского бассейна после распада Советского Союза, или актами советского времени, которые остаются обязательными также и для прибрежных государств бассейна Аральского моря; (ii) актами, вытекающими из международного водного права, которые являются обязательными для государств бассейна, взявшими на себя обязательства их соблюдать; и (iii) региональными целевыми политиками, которые не имеют обязательной юридической силы, но характеризуются значительным политическим значением.

## **6. Региональная система межгосударственного сотрудничества в бассейне Аральского моря**

Нормативно-правовые механизмы межстранового сотрудничества по трансграничным водным ресурсам в Центральной Азии начали свое развитие сразу же после распада СССР. Самой сложной задачей для все еще формирующейся структуры стало сохранение функциональности системы регионального водно-энергетического сотрудничества. Правовая и институциональная архитектура, сложившаяся с 1990-х гг., оказалась неспособной разрешить конфликт интересов, но осталась достаточно прочной, чтобы предотвратить его дальнейшую эскалацию. Сегодня действующие принципы и механизмы взаимодействия срочно нуждаются в укреплении и модернизации, что даст возможность реализовать устойчивые подходы к УВР в регионе.

Соглашение о совместном управлении межгосударственными источниками<sup>80</sup> является единственным действительно региональным юридическим актом общего действия. Он был одобрен всеми пятью государствами ЦА сразу же после распада единой системы УВР Советского Союза, просуществовавшей вплоть до 1992 г. Этот и некоторые последующие документы способствовали формированию правовой системы по использованию и распределению водных ресурсов среди новых независимых государств Центральной Азии. К сожалению, эта система – учитывая ее декларативный характер (без принятия необходимых дополнительных протоколов) – уже устарела или реализуется ненадлежащим образом. Она не отражает сложившуюся к настоящему моменту систему взаимосвязей в регионе<sup>81</sup>. С точки зрения своего правового качества действующие региональные соглашения – слабо связанные друг с другом – не включают в себя ни современные принципы международного водного права, ни надежные процессуальные механизмы трансграничного водного сотрудничества.

Принципы современного права, хотя и не включены в обязательные акты, все-таки отражены в не имеющих обязательной юридической силы общерегиональных

---

<sup>80</sup> Соглашение «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников», подписано и вступило в силу 18 февраля 1992 г. (<http://www.ce.utexas.edu/prof/mckinney/papers/aral/agreements/ICWC-Feb18-1992.pdf>).

<sup>81</sup> ЕЭК ООН (2010) 13.

документах трех категорий: Рамочной конвенции по охране окружающей среды в целях устойчивого развития в ЦА<sup>82</sup>, Постановлениях глав государств, оказавших широкое влияние на институциональное сотрудничество среди стран региона, несмотря на их неопределенный юридический характер, а также другие документы мягкого права, которые были приняты главами государств ЦА, определяющие векторы развития всего бассейна Аральского моря и имеющие большое политическое значение.

Ряд норм, регулирующих использование трансграничных вод и связанных с ними ресурсов, имеют своим источником субрегиональные соглашения, заключенные в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ). Наиболее базовым и общим по своему охвату является Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств-участников СНГ<sup>83</sup>, к которому присоединились все страны ЦА. В отношении трансграничных водных ресурсов система базового регулирования включает Соглашение об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов<sup>84</sup>, подписанное Беларусью, Казахстаном, Россией и Таджикистаном в 1998 г. Оно требует от сторон защищать водную среду и сотрудничать в этой области. Более актуальную роль играет Соглашение об информационном сотрудничестве в области экологии и охраны окружающей среды<sup>85</sup>, ратифицированное Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном и направленное на гармонизацию национальных систем природоохранного законодательства, продвижение межгосударственного регулирования мероприятий в сфере охраны окружающей среды и природопользования, а также реализацию механизма компенсирования потерь и ущерба и сохранения природных ресурсов в целях социально-экономического развития с учетом интересов нынешнего и будущих поколений.

## **7. Институты, содействующие региональному межгосударственному сотрудничеству по водным ресурсам бассейна Аральского моря**

Институциональные механизмы межгосударственного сотрудничества на региональном уровне достаточно развиты, но имеют некоторые недостатки. Международный фонд спасения Арала является основным региональным механизмом сотрудничества в Аральском бассейне и с 2009 г. обладает статусом наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН<sup>86</sup>. Соглашение о финансировании МФСА<sup>87</sup> превратило фонд в ключевой орган общерегионального водного сотрудничества. Данный факт вызвал некоторую путаницу, так как МФСА включил в свою систему уже существовавшие тогда межправительственные организации: Межгосударственную координационную водохозяйственную комиссию (МКВК), Межгосударственную комиссию

---

<sup>82</sup> Рамочная конвенция по охране окружающей среды в целях устойчивого развития в Центральной Азии [англ. *Framework Convention for the Protection of the Environment for Sustainable Development in Central Asia*], подписана 22 ноября 2006 г., вступила в силу 11 января 2007 г. (<http://www2.ecolex.org/server2neu.php/lib-cat/docs/TRE/Full/En/TRE-143806.pdf>, дата обращения 15.12.2023).

<sup>83</sup> Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств-участников СНГ, подписано 31 мая 2013 г. (<https://policy.thinkbluedata.com/sites/default/files/Agreement%20on%20Cooperation%20in%20the%20Field%20of%20Environment%20Protection%20among%20the%20Member%20States%20of%20the%20CIS%20%28EN%29.pdf>, дата обращения 15.12.2023).

<sup>84</sup> Соглашение об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов, подписано 11 сентября 1998 г., вступило в силу 6 июня 2002 г.

<sup>85</sup> Соглашение об информационном сотрудничестве в области экологии и охраны окружающей среды («Соглашение о финансировании МФСА»), подписано и вступило в силу 17 марта 1998 г. ([http://www.cawater-info.net/library/eng//nature\\_use.pdf](http://www.cawater-info.net/library/eng//nature_use.pdf), дата обращения 15.12.2023).

<sup>86</sup> Рез. ГА ООН A/RES/63/133, принятая 11 декабря 2008 г. (<https://undocs.org/en/A/RES/63/133>, дата обращения 15.12.2023).

<sup>87</sup> Соглашение о статусе Международного фонда спасения Арала (МФСА) и его организаций («Соглашение об МФСА»), подписанное 9 апреля 1999 г. (<http://91.203.172.83/statute3.htm>, дата обращения 15.12.2023).

по устойчивому развитию (МКУР) и их вспомогательные органы. МКВК представляет собой международную региональную организацию, уполномоченную решать вопросы в сфере совместного управления, использования и охраны вод межгосударственных источников, т.е. рек Амударья и Сырдарья. На уровне водodelения МКВК не обладает полномочиями обеспечивать исполнение ее решений подписантами. Национальные министерства энергетики не представлены в структуре МКВК, что исключает данный важный аспект водопользования из полномочий комиссии. МКВК также не обладает мандатом на разрешение споров между государствами-членами по вопросам режима ирригационных попусков, равно как и природоохранными полномочиями<sup>88</sup>.

Деятельность Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии поддерживается отдельными бассейновыми организациями для бассейнов рек Амударья и Сырдарья, расположенными в Узбекистане, которые были переданы под юрисдикцию МКВК в соответствии с Соглашением о совместном управлении межгосударственными источниками<sup>89</sup>. Бассейновые организации не охватывают всю территорию бассейнов, указанных в их названиях, и не служат платформами для межотраслевой координации, поскольку каждое решение должно быть одобрено МКВК и национальными водными министерствами. Кроме этого, вышеуказанные бассейновые организации не обладают полномочиями по контролю качества воды в своих бассейнах.

Вопросы в сфере охраны природы и устойчивого развития подпадают под юрисдикцию Межгосударственной комиссии по устойчивому развитию (МКУР), деятельность которой не ограничивается водными ресурсами и которая действует посредством разработки соответствующих стратегий и т. д.<sup>90</sup> Подписанное уже в 1993 г. Соглашение о совместных действиях по Аральскому морю<sup>91</sup> обязало пять государств Центральной Азии предпринять меры по улучшению окружающей среды и социально-экономическому развитию Приаралья. В рамках данного документа были также учреждены Комиссии по социально-экономическому развитию, научно-техническому и экологическому сотрудничеству. В состав национальных делегаций государств-членов МКУР входят главы природоохранных ведомств, заместители министров экономики и представители научного сообщества. Необходимо более тесно интегрировать деятельность МКУР в работу Международного фонда спасения Арала, что будет содействовать укреплению его институциональных позиций в региональной структуре УВР в Центральной Азии.

## **8. Обязательства прибрежных государств бассейна Аральского моря, вытекающие из их обязательств в рамках международного права**

Система межгосударственного сотрудничества по водным ресурсам в Центральной Азии обогащается нормами международного водного права, так как это создает индивидуальные юридические обязательства для прибрежных стран Аральского бассейна. Ряд источников МВП имеют особое значение для управления

---

<sup>88</sup> ЕЭК ООН (2010) 4.

<sup>89</sup> Соглашение «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников», подписано и вступило в силу 18 февраля 1992 г. (<http://www.ce.utexas.edu/prof/mckinney/papers/aral/agreements/ICWC-Feb18-1992.pdf>).

<sup>90</sup> МФСА (№39).

<sup>91</sup> Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона решению проблемы Аральского моря и прилегающих территорий («Соглашение о совместных действиях по Аральскому морю»), подписано и вступило в силу 26 марта 1993 г. ([http://www.cawater-info.net/library/англ//kzyl-orda\\_agreement.pdf](http://www.cawater-info.net/library/англ//kzyl-orda_agreement.pdf)).

Аральским бассейном и создают нормативно-правовые и институциональные обязательства среди государств-соседей по отношению друг к другу. Первая группа соответствующих инструментов характеризуется общей сферой применения и включает в себя: (i) Конвенцию ООН по водотокам, стороной которой является только Узбекистан<sup>92</sup>; (ii) Водную конвенцию ЕЭК ООН<sup>93</sup> и Протокол по проблемам воды и здоровья<sup>94</sup>, участниками которых являются страны низовий бассейна (Казахстан, Туркменистан и Узбекистан). Поскольку ни одна из указанных конвенций не была ратифицирована всеми прибрежными государствами бассейна Аральского моря, их можно рассматривать как руководство по межгосударственному сотрудничеству лишь отчасти, так как нормы конвенций связывают только государства, которые к ним присоединились.

Существуют и другие международные конвенции, регулирующие некоторые важные аспекты трансграничных вод и связанных с ними ресурсов. В случае, если прибрежные государства Аральского бассейна являются их сторонами, они обязуются индивидуально следовать их положениям при управлении своими трансграничными водами. Данная группа документов включает: (i) Конвенцию Эспо<sup>95</sup> и Протокол по стратегической экологической оценке<sup>96</sup>; (ii) Конвенцию о промышленных авариях<sup>97</sup>; (iii) Орхусскую конвенцию<sup>98</sup>; (iv) Рамсарскую конвенцию<sup>99</sup>; (v) Конвенцию о биоразнообразии<sup>100</sup>; (vi) Конвенцию по борьбе с опустыниванием<sup>101</sup>; и (vii) Рамочную конвенцию ООН об изменении климата<sup>102</sup>. Кроме этого, конечно же, существуют обязательства в рамках международного обычного права, т.е. нормы, которые – за редким исключением – являются юридически обязывающими и часто регулируют те же вопросы, что и вышеуказанные и другие конвенции<sup>103</sup>.

Конвенция Эспо играет важную роль в обеспечении надлежащей оценки воздействия новых проектов в сфере водных ресурсов, сельского хозяйства и энергетики, в рамках которых потенциальное отрицательное воздействие на окружающую

---

<sup>92</sup> Конвенция ООН о праве несудоходного использования международных водотоков («Конвенция ООН о водотоках»), одобрена 21 мая 1997 г., вступила в силу 17 августа 2014 г. (Документ ООН № A/51/869).

<sup>93</sup> Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер («Водная конвенция ЕЭК ООН»), открыта для подписания 17 марта 1992 г., вступила в силу 6 октября 1996 г. (UNTS 269 1936).

<sup>94</sup> ЕЭК ООН, Протокол по проблемам воды и здоровья, одобрен 17 июня 1999 г., вступил в силу 4 августа 2005 г. (2331 UNTS 202).

<sup>95</sup> Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), утверждена 25 февраля 1991 г., вступила в силу 10 сентября 1997 г. (1989 UNTS 1997).

<sup>96</sup> Протокол по стратегической экологической оценке, утвержден 21 мая 2003 г., вступил в силу 11 июля 2010 г. (2685 UNTS 140).

<sup>97</sup> Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях), утверждена 17 марта 1992 г., вступила в силу 19 апреля 2000 г. (2105 UNTS 457).

<sup>98</sup> Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), открыта для подписания 25 июня 1998 г., вступила в силу 30 октября 2001 г. (2161 UNTS 447).

<sup>99</sup> Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция), открыта для подписания 2 февраля 1971 г., вступила в силу 21 декабря 1975 г. (996 UNTS 245).

<sup>100</sup> Конвенция о биологическом разнообразии (Конвенция о биоразнообразии), Преамбула и ст. 2, утверждена 22 мая 1992 г., вступила в силу 29 декабря 1993 г. (1760 UNTS 79).

<sup>101</sup> Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке («Конвенция по опустыниванию»), открыта для подписания в 1994 г., вступила в силу 26 декабря 1996 г. (1954 UNTS 197).

<sup>102</sup> Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Преамбула и ст. 3(1), открыта для подписания 7 июня 1992 г., вступила в силу 21 марта 1994 г. (1771 UNTS 107).

<sup>103</sup> АМП, Заключительный отчет о Берлинских правилах по водным ресурсам, Отчет 71-й конференции Ассоциации международного права 334, 2004 г.; «Берлинские правила», Деллапенна, глава X.2, и Макинтайр, глава X.9, в книге.

среду должно обсуждаться с потенциально затрагиваемыми соседними государствами<sup>104</sup>. Казахстан и Кыргызстан являются сторонами данной конвенции, а Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан готовятся к ее ратификации. Обязательство проводить ОВОС является частью обычного международного права, обязательного для всех государств ЦА<sup>105</sup>. Конвенция о промышленных авариях направлена на защиту человека и природы от частоты и серьезности промышленных аварий, которые могут произойти во всех соответствующих отраслях<sup>106</sup>. К настоящему моменту из стран региона к данной конвенции присоединился только Казахстан, а Кыргызстан и Узбекистан готовятся к ее ратификации. Орхусская конвенция обеспечивает важные условия для реализации концепции взаимосвязи «вода-энергия-продовольствие» [англ. *Water-Energy-Food Nexus*]<sup>107</sup> и ратифицирована всеми государствами Аральского бассейна, кроме Узбекистана.

## 9. Текущие и потенциальные вызовы

На протяжении всей своей долгой истории система нормативно-правовых и политических инструментов, регулирующая вопросы УВР и сотрудничества в бассейне Арала, сталкивалась с множеством проблем и – как было продемонстрировано в данной главе – принимаемые решения не всегда наилучшим образом сказывались на состоянии водных ресурсов. В следующем разделе главы рассматриваются многочисленные вызовы, с которыми все еще сталкивается Аральский бассейн; проблемы, требующие эффективных и современных подходов к управлению водными ресурсами на основе соответствующего нормативно-правового регулирования. Ниже представлены наиболее очевидные из них.

## 10. Аспекты политики, которые следует учитывать для обеспечения будущего Аральскому бассейну

Дестабилизация климата окажет серьезное влияние на природу и экономическое развитие Центральной Азии, в том числе на состояние водных ресурсов Аральского бассейна. За последние 50 лет изменение климата уже привело к таянию более 25% ледников в регионе. Ледники служат хранилищами воды. В случае, если ледники, питающие Аральский бассейн, растают, это повлияет на речной сток. Устойчивому развитию ЦАР также угрожают такие процессы как деградация воды и земель, в том числе снижение качества воды и риски опустынивания и засоления бассейнов, что в значительной степени вызвано чрезмерной эксплуатацией водных ресурсов и приводит к дальнейшему падению уровня Аральского моря<sup>108</sup>.

Негативные социально-экономические последствия включают ухудшение здоровья людей и сокращение биоразнообразия, в том числе виды, оказавшиеся под угрозой исчезновения или вымершие из-за ухудшения состояния экосистем. Все эти факторы в конце концов приведут к экономическим бедствиям и миграции людей. Устойчивое управление трансграничными водными ресурсами в Аральском бассейне сталкивается с серьезной проблемой быстрого роста населения в странах ЦА

<sup>104</sup> Конвенция Эспо (№48).

<sup>105</sup> Берлинские правила (№56), ст. 29-31.

<sup>106</sup> Конвенция о промышленных авариях (№50).

<sup>107</sup> Орхусская конвенция (№51).

<sup>108</sup> Аральская катастрофа [*The Aral Sea Crisis*], 2016 (<http://www.columbia.edu/~tmt2120/environmental%20impacts.htm>).

– за последние 40 лет оно увеличилось почти вдвое и сейчас составляет около 70 млн человек. Рост населения требует интенсивного развития экономики и более широкой эксплуатации природных ресурсов, в том числе воды, растущий дефицит которой регион начнет испытывать уже в ближайшие десятилетия. Хотя большинство описанных выше процессов необратимы, есть и некоторые положительные моменты. В 2006 г. Казахстан реализовал проект по восстановлению Северного Аральского моря – для предотвращения дальнейшего высыхания Аральского моря в дельте р. Сырдарья была построена Кок-Аральская плотина. Данный проект позволил не только повысить уровень и снизить соленость воды в море, а также начать восстановление популяций промысловых видов рыбы, но и улучшить условия жизни местного населения.

В будущем подход к решению вышеупомянутых и связанных с ними проблем с целью обеспечения устойчивого УВР в бассейне должен заключаться во внедрении модели управления общей для всех прибрежных государств с целью поиска взаимовыгодных решений путем совершенствования нормативно-правовой базы и механизмов институционального сотрудничества, а также посредством обеспечения реализации основных положений региональных соглашений и программ или же посредством разработки новой взаимовыгодной стратегии для всех стран ЦАР. Афганистан также необходимо включить в систему регионального водного сотрудничества. Особенно актуальным это представляется с учетом того, что Афганистан приступил к строительству канала «Куш-Тепа» для забора воды из Амударьи, который окажет существенное влияние на водообеспеченность и экономику ряда регионов в странах, расположенных в низовьях бассейна. Вероятно, его работа вызовет сокращение посевных площадей в Амударьинском бассейне, что в перспективе может привести как к снижению ВВП и занятости, так и к потерям в растениеводческой отрасли, особенно в Узбекистане и Туркменистане<sup>109</sup>. Кроме этого, может также возникнуть необходимость в разработке отдельной стратегии по борьбе с климатическими угрозами и внедрению ИУВР. Все это потребует активизации научного сотрудничества для обеспечения разработки научно обоснованных целевых мер политики, что – в свою очередь – расширит возможности для наращивания потенциала за счет активизации совместных научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ.

Система действующих региональных нормативно-правовых механизмов охватывает межгосударственное взаимодействие во всех его аспектах, включая энергетику, сельское хозяйство и окружающую среду, но она далека от совершенства и требует улучшения для обеспечения справедливого и разумного использования водных ресурсов<sup>110</sup>, а также внедрения принципа бассейнового управления. Хотя действующая региональная система и охватывает бассейн Аральского моря географически, она все еще не включает бассейны, расположенные в Афганистане, и не уделяет должного внимания подземным водам. Законодательная база отражает обязательство непричинения значительного вреда<sup>111</sup>, равно как и включает нормы по защите международных водотоков и их экосистем, которые, однако, в основном носят общий характер и должны стать более строгими<sup>112</sup>. Система разрешения споров работает, несмотря на отсутствие четких правил контроля за соблюдением требований

---

<sup>109</sup> Хитросплетения водной (не)безопасности в талибском Афганистане: Понимание местных, национальных и региональных вызовов в сфере водной безопасности [*Navigating Water (In)security in Taliban's Afghanistan Insights into Local, National, and Regional Water Security Challenges*], август 2023 (<https://waterpeacesecurity.org/files/380>, дата обращения 15.12.2023).

<sup>110</sup> Конвенция ООН о водотоках (№45), ст. 5 и 6; Берлинские правила (№56), ст. 12-15.

<sup>111</sup> Конвенция ООН о водотоках (№45), ст. 7; Берлинские правила (№56), ст. 16.

<sup>112</sup> См. п. X.21.3.3 настоящей главы.

и возможных последствий. Региональными соглашениями должны предусматриваться возможности реформирования существующих межгосударственных совместных органов. ИУВР в региональном масштабе невозможно без параллельной разработки и внедрения аналогичных подходов и механизмов на страновом уровне.

В противном случае потенциально могут иметь место ситуации как, например, серьезный конфликт с последующими вооруженными столкновениям, произошедший между силами безопасности Кыргызстана и Таджикистана в 2021 и 2022 гг., в результате которого десятки людей были вынуждены покинуть местность, где государственная граница не была полностью делимитирована и демаркирована, что привело к неясности в определении принадлежности водных ресурсов и участков территорий<sup>113</sup>.

## 11. Институциональная структура

Существующий институциональный фундамент в сфере УВР бассейна Аральского моря заложен в Ашхабадской декларации, подписанной главами государств Центральной Азии<sup>114</sup>. С юридической точки зрения отношения между ключевыми региональными организациями, включая МФСА<sup>115</sup>, МКВК и МКУР складываются трудно ввиду нечеткого разделения полномочий и дублирования функций. Президенты стран ЦА заявили о необходимости реформирования организационной структуры и нормативно-правовой системы Международного фонда спасения Арала еще в 2009 г., но подготовленные экспертами решения не получили отражения в решениях Правления фонда<sup>116</sup>. Это привело к явной региональной напряженности – в 2016 г. Кыргызская Республика приостановила свои официальные отношения с МФСА.

Слияние институтов, вовлеченных в управление водными и связанными с ними ресурсами, в ЦАР, а также консолидация их мандатов может дать шанс на успешную реализацию принципов улучшенной межсекторальной координации на региональном уровне. Для повышения эффективности такого слияния по-прежнему требуется гармонизация мандатов, улучшение координации и совершенствование правового статуса организаций во избежание ситуации, когда юридически независимые субъекты международного права (МКВК и МКУР) подчинены другому субъекту международного права (МФСА).

## 12. Извлеченные уроки

Управление бассейном Аральского моря служит ярким примером того, как интегрированный подход к управлению природными ресурсами может влиять на устойчивое развитие всего региона. Ориентация на получение краткосрочных выгод может приводить к долгосрочным необратимым изменениям в экосистемах, что, в свою очередь, будет негативно сказываться на социально-экономических условиях жизни

---

<sup>113</sup> Конфликты из-за воды и водной инфраструктуры на таджикско-кыргызской границе. Надвигающаяся угроза для Центральной Азии? [*Conflicts over water and water infrastructure at the Tajik-Kyrgyz border. A looming threat for Central Asia?*], Доклад о воде, мире и безопасности (<https://waterpeacesecurity.org/files/68>, дата обращения 15.12.2023)

<sup>114</sup> Ашхабадская декларация, подписана 9 апреля 1999 г. (<https://ecifas-tj.org/wp-content/uploads/2021/02/3.-ashgabad-declaration.pdf>, дата обращения 15.12.2023).

<sup>115</sup> Соглашение о Международном фонде (№40).

<sup>116</sup> ЕЭК ООН (2010) 20.

населения. В процессе реагирования на соответствующие вызовы заинтересованных стран следует прибегнуть к существующим международно признанным нормативно-правовым механизмам, позволяющим управлять трансграничными водами рационально. Сегодня, как и в прошлом, сиюминутные политические выгоды не должны мешать прибрежным государствам внедрять существующие правовые принципы и межгосударственные механизмы, что станет залогом долгосрочного устойчивого развития не только Приаралья, но и всех государств Центральной Азии.

## **КОНТРОЛЬНОЕ ЗАДАНИЕ**

- Как развивалось трансграничное водное сотрудничество в Центральной Азии с учетом исторического контекста, правового наследия Советского Союза и текущих вызовов в области управления трансграничными водными ресурсами?
- Какова текущая ситуация с трансграничным водным сотрудничеством в Центральной Азии?
- Каковы основные правовые документы, регулирующие трансграничное водное сотрудничество в регионе и на основных водотоках?
- Как устроена региональная институциональная база для трансграничного водного сотрудничества в Центральной Азии?
- Насколько эффективна правовая и институциональная база сотрудничества в бассейне Аральского моря?

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Абдуллаев, И. (2004). Меры политики в сфере управления водными ресурсами в странах Центральной Азии: интеграция или дезинтеграция [*Water Management Policies of Central Asian Countries: Integration or Disintegration*]; Конференция USDS по водным проблемам в Центральной Азии, Ташкент, Узбекистан, сентябрь 2004 г. (<https://cgspace.cgiar.org/handle/10568/38051>);
2. Абдуллаев, И. и Шахло, А. (2014). Водный сектор в Центральной Азии: медленная трансформация и потенциал сотрудничества [*Water Sector in Central Asia: Slow Transformation and Potential for Cooperation*], 4 *International Journal of Sustainable Society* 103;
3. Бассейновая водохозяйственная организация (БВО) «Амударья» (<http://www.icwc-aral.uz/bwoamu.htm>);
4. Виноградов, С. и Лэнгфорд, В. (2001). Управление трансграничными водными ресурсами в бассейне Аральского моря: в поисках решения [*Managing Transboundary Water Resources in the Aral Sea Basin: In Search of the Solution*], 1 *International Journal of Global Environmental Issues* 345.
5. Зеринг, Дж. и Диболд, А. (2012). От ледников до Аральского моря – вода объединяет [*From the Glaciers to the Aral Sea – Water Unites*], Trescher Verlag, 2012;
6. Зиганшина, Д. (2013). «Процессуальная система трансграничного водного сотрудничества в бассейне Аральского моря» [*Procedural System of Transboundary Water Cooperation in the Aral Sea Basin*] в книге А. Кибароглу, А. Киршнера, С. Меринга и Р. Вольфрума (ред.) «Сотрудничество в сфере водного права в регионе Евфрата-Тигра: сравнительный и междисциплинарный подход» [*Water Law Cooperation in the Euphrates-Tigris Region: A Comparative and Interdisciplinary Approach*] (M Nijhoff 2013) 27;
7. Духовны В., Соколов В., Зиганшина Д. (2013). Интегрированное управление водными ресурсами в Центральной Азии, как способ выживания в условиях дефицита воды. Четвертичная международная конференция. 279
8. Зиганшина, Д. (2015). Содействие трансграничной водной безопасности в бассейне Аральского моря посредством международного права [*Promoting Transboundary Water Security in the Aral Sea Basin through International Law*], Brill 2015;
9. Ирригация в Центральной Азии в цифрах [*Irrigation in Central Asia in Figures*], исследование АКВАСТАТ-2012, ФАО, 2013 г., с. 113-114;
10. Котов, В. (2009). «Россия: исторические аспекты управления водными ресурсами» [*Russia: Historical Dimensions of Water Management*] в книге Дж.В. Деллапенны и Дж. Гупты (ред.) «Эволюция права и водной политики» [*The Evolution of the Law and Politics of Water*], Springer, 2009;
11. Лерман, З. и др. (2002). Земельная политика и развитие фермерских структур в странах с переходной экономикой [*Land Policies and Evolving Farm Structures in Transition Countries*] (Рабочий исследовательский документ 2794 Всемирного банка;  
Миклин, П. (2006). Аральская катастрофа [*The Aral Sea Disaste*], 35 *Annual Review of Earth and Planetary Sciences* 7;
12. Миклин, П. (2014). Усилия по возрождению Аральского моря. Серия «Уничтожение и частичное восстановление Великого озера» [*Efforts to Revive the Aral Sea. The Devastation and Partial Rehabilitation of a Great Lake Series*] в П. Миклине, Н. Аладине и И. Плотникове (ред.) «Аральское море: уничтожение и частичное восстановление Великого озера» [*The Aral Sea: The Devastation and Partial Rehabilitation of a Great Lake*], Springer 2014, 361.

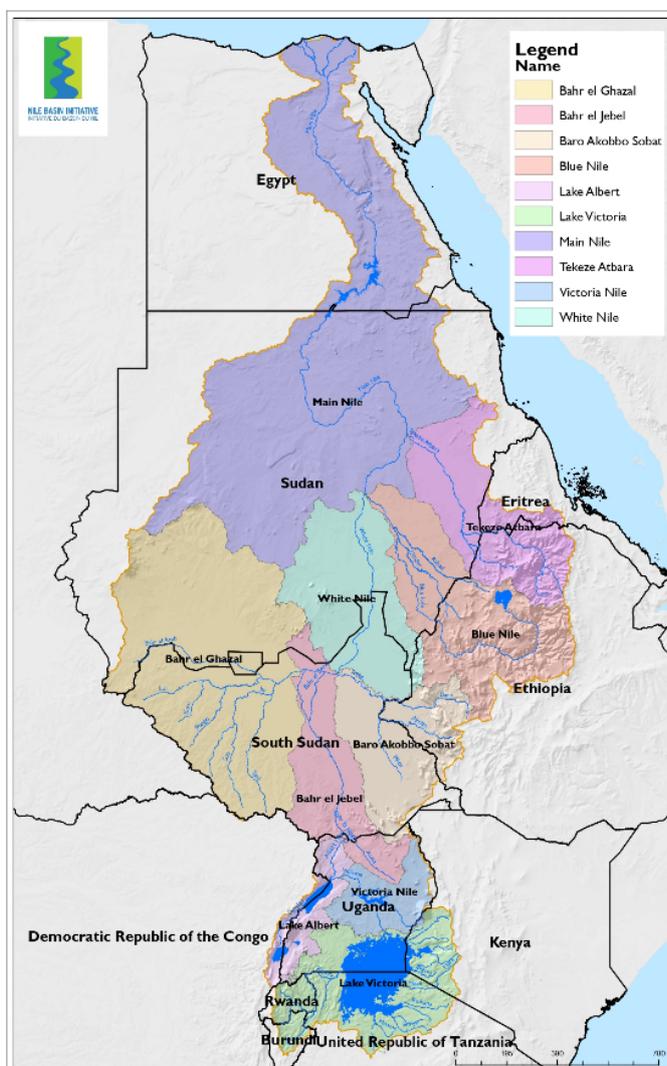
13. Мироненков и Сарсембеков (2006). «Три страны Центральной Азии – Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан – подписали соглашение о Центрально-азиатском экономическом сообществе в 1994 г. Таджикистан стал его членом в 1998 г. ЦАЭС было создано с целью формирования общего экономического пространства среди стран. Открытый ежегодник «Организация центрально-азиатского сотрудничества» (<https://uia.org/s/or/en/1100011694>);
14. Мурти, С.Л. и Мендикулова, Ф. (2017). Вода, конфликты и сотрудничество в Центральной Азии: роль международного права и дипломатии [*Water Conflict and Cooperation in Central Asia: The Role of International Law and Diplomacy*], 18 *Vermont Journal of Environmental Law* 400;
15. НИЦ МКВК, Диагностический доклад по водным ресурсам Центральной Азии, CAWater info, 2001, 38;
16. Савоскул, О. и Смахтин, В. (2014). Ледниковые системы и сезонный снежный покров в шести основных речных бассейнах Азии: гидрологическая роль в условиях изменения климата [*Glacier Systems and Seasonal Snow Cover in Six Major Asian River Basins: Hydrological Role under Changing Climate*], Международный институт управления водными ресурсами, 19;
17. Крутов, А., & Споор, М. (2003). XI. «Сила воды» в разделенной Центральной Азии. Перспективы глобального развития и технологии, 2, 593-614.
18. Феррис, Э. и Бергманн, Дж. (2017). «Мягкое право», миграция и управление изменением климата [*Soft Law, Migration, and Climate Change Governance*], 8 *Journal of Human Rights and the Environment* 6;
19. Хелениак, Т. и Канагараджа, С. (2013). Демография, старение и мобильность в регионе ЕЦА: критический обзор тенденций и будущих вызовов [*Demography, Aging, and Mobility in the ECA Region: A Critical Overview of Trends and Future Challenges*], Всемирный банк, 2013;
20. Януш-Павлетта, Б. (2015). Современные правовые вызовы в сфере институционального управления трансграничными водными ресурсами в Центральной Азии и механизмы совместного управления [*Current Legal Challenges to Institutional Governance of Transboundary Water Resources in Central Asia and Joint Management Arrangements*], 73 *Environmental Earth Sciences* 887;
21. Януш-Павлетта, Б. (2015). Современные правовые вызовы в сфере институционального управления трансграничными водными ресурсами в Центральной Азии и механизмы совместного управления, 73 *Environmental Earth Sciences* 887;
22. Барбара Януш-Павлетта и Мара Губайдуллина, «Управление трансграничными водными ресурсами в Центральной Азии», *Cahiers d'Asie Centrale*, 25/2015, стр. 206.
23. Януш-Павлетта, Б. и Губайдуллина, М. (2015). Трансграничное управление водными ресурсами в Центральной Азии: правовые основы для укрепления межгосударственного сотрудничества и региональной безопасности [*Transboundary Water Management in Central Asia: Legal Framework to Strengthen Interstate Cooperation and Increase Regional Security*], 25 *Cahiers d'Asie Centrale* 195.

## ЛЕКЦИЯ № 11–Международный опыт нормативно-правового трансграничного сотрудничества: практические кейсы

### ПРИМЕР 1. БАССЕЙН РЕКИ НИЛ

#### 1.1 Краткий обзор

Бассейн р. Нил – одна из знаковых и исторически значимых речных систем мира – охватывает обширные и экологически разнообразные территории на северо-востоке Африки. Протянувшись на 6 650 километров, Нил протекает через 11 государств,



включая Египет, Судан, Эфиопию, Уганду и др. Река сыграла ключевую роль в становлении и развитии древних цивилизаций, обеспечивая их средствами к существованию, служа транспортной артерией и источником жизни для бесчисленных поколений людей. Обеспечивая водой сельское хозяйство, энергетику и города Нил и сегодня продолжает оставаться важнейшим фактором выживания для миллионов людей. Вместе с тем бассейн сталкивается с многочисленными проблемами – от нехватки воды и конкуренции за ресурсы до деградации окружающей среды. Вопросы управления водными ресурсами Нила и их справедливого распределения не раз становились предметом интенсивных переговоров, при этом необходимость сотрудничества и внедрения устойчивых практик лишь приобретает все большую актуальность в контексте обеспечения дальнейшего процветания и стабильности региона [1].

Рис. 1. Бассейн реки Нил [3].

## 1.2 Социально-экономические аспекты в контексте NEXUS [1]

### 1. *Население и демография*

По оценкам в настоящее время общая численность населения стран бассейна Нила составляет 487,3 млн человек, включая Эфиопию с самым большим населением (99,4 млн. чел.), Египет (91,5 млн чел.) и Конго (72,1 млн чел.). Наименьшая доля населения бассейна приходится на Эритрею (5,2 млн чел.), Бурунди (11,2 млн чел.) и Руанду (11,7 млн чел.). Темпы демографического роста в прибрежных странах различаются, что влияет на его общую демографическую структуру. В настоящее время все заинтересованные страны проходят фазу активной урбанизации, что приводит к увеличению спроса на услуги и инфраструктуру в городах [1].

### 2. *Сельское хозяйство и продовольственная безопасность*

Сельское хозяйство – основной вид экономической деятельности в бассейне; в секторе занята значительная часть населения. Ведение натурального хозяйства также является обычным явлением, в связи с чем существует потребность в повышении производительности для обеспечения продовольственной безопасности. Виды сельскохозяйственной продукции и практики производства в разных регионах бассейна отличаются – выращивается широкий спектр культур от зерновых до товарных, таких как кофе.

Стратегии интегрированного управления водными и земельными ресурсами имеют решающее значение в повышении производительности сельского хозяйства и укреплении продовольственной безопасности. Потенциал наращивания производства продуктов питания и сокращения бедности связан с повышением эффективности орошения, усовершенствованием сельскохозяйственных практик и устойчивым управлением земельными ресурсами [2, 3].

### 3. *Водные ресурсы и ирригация*

Река Нил является основным водотоком бассейна и имеет два главных притока: Голубой Нил и Белый Нил. Голубой Нил берет свое начало на Эфиопском нагорье и составляет значительную часть стока Нила; Белый Нил вытекает из озера Виктория в Уганде. Водоносные горизонты являются важнейшим источником воды, особенно в засушливых и полузасушливых регионах бассейна, так как за счет них покрываются водные потребности сельскохозяйственного, промышленного и бытового секторов. Осадки – особенно в странах, расположенных на юге бассейна, таких как Эфиопия и Уганда – также способствуют водоснабжению в регионе. Вместе с тем бассейн Нила сталкивается с рядом проблем с ирригацией. Справедливое распределение воды исторически являлось источником напряженности между прибрежными государствами. Последствия изменения климата, рост населения и изменения в структуре землепользования усложняют управление водными ресурсами и системами ирригации в бассейне [3].

### 4. *Производство энергии*

Гидроэнергетика служит главным источником электричества в Нильском бассейне. В настоящее время Эфиопия, Судан и Египет инвестируют в крупные ГЭС. Их строительство и эксплуатация несут с собой значительные экономические последствия, включая повышение доступности энергии и экспортного потенциала.

Великая плотина Эфиопского Возрождения [*англ. Grand Ethiopian Renaissance Dam, GERD*], строящаяся в Эфиопии, потенциально может стать надежным и недорогим источником энергии для поддержки индустриализации и экономического

роста всего региона, однако данный проект также вызывают обеспокоенность ввиду потенциального влияния на водообеспеченность и производство электроэнергии в нижней части бассейна, т.е. в Египте и Судане.

#### 5. Экономические аспекты

Сельское хозяйство является доминирующим сектором экономики в большинстве стран бассейна Нила, обеспечивая занятость и значительную долю ВВП. Темпы экономического роста варьируются в зависимости от конкретной страны в силу таких факторов как развитость инфраструктуры, наличие иностранных инвестиций и политическая стабильность. Усилия в сфере внутрорегиональной торговли и экономической интеграции, например, в рамках Восточноафриканского сообщества (ВАС) [англ. *East African Community, EAC*] и Общего рынка Восточной и Южной Африки (КОМЕСА) [англ. *Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA*], имеют важное значение для экономического развития всего бассейна [3].

#### 6. Экологические вызовы

На экологический сектор приходится примерно 40-60% ВВП стран Нильского бассейна. Окружающая среда является источником воды для питьевого и оросительного водоснабжения, а также дров, древесного угля, строительных материалов, натуральных красителей, промышленного сырья, лекарств, кормов, продуктов питания (вкл. рыбу, мясо дичи, фрукты, дикорастущие плоды и мед) и гидроэлектроэнергии для сообществ, проживающих на территории бассейна [3].

Несмотря на свою огромную важность, экологические ресурсы бассейна находятся под нарастающим давлением комплекса природных и антропогенных факторов. Фермерские угодья и пастбища постепенно деградируют, качество воды снижается, имеет место сокращение площади водно-болотных и лесных угодий; природные ресурсы эксплуатируются темпами, превышающими их естественную воспроизводимость; загрязнение из муниципальных, промышленных и сельскохозяйственных источников растет; наблюдается распространение болезней, передающихся через воду; негативное воздействие наводнений и засух усиливается [3].

#### 7. Сотрудничество на уровне бассейна

Сотрудничество в бассейне реки Нил играет существенное значение для решения общих проблем и использования возможностей, предоставляемых данной трансграничной речной системой. Ключевым институтом сотрудничества в регионе является Нильская бассейновая инициатива (НБИ) [англ. *Nile Basin Initiative, NBI*] – межправительственное партнерство 10 государств, разделяющих бассейн (см. институциональную структуру на рис. ниже). Государства бассейна взаимодействуют на разных уровнях и в разных областях, таких как обмен данными и информацией, охрана окружающей среды, развитие инфраструктуры и т.д. [3].

Хотя сотрудничество в бассейне р. Нил имеет важное значение, его реализация проходит не без проблем. Различия в схемах водопользования и исторически сложившиеся отношения продолжают приводить к напряженности. С другой стороны, продолжающиеся переговоры и действующие соглашения, а также такие механизмы как НБИ демонстрируют приверженность заинтересованных стран поиску справедливого и устойчивого разрешения общих проблем [3].

### 2.3 История нормативно-правового регулирования в Нильском бассейне [2]

Юридические аспекты УВР в бассейне р. Нил сложны и находятся в центре многолетних международных переговоров и споров. Река Нил — одна из самых длинных в мире и протекает через несколько стран северо-восточной Африки, включая Египет, Судан, Южный Судан, Эфиопию, Уганду, Конго-Киншасу, Кению, Руанду, Танзанию и Бурунди. В значительной степени все эти государства полагаются на Нил для удовлетворения своих водных потребностей, что делает реку критически важным фактором развития и стабильности региона.

Далее представлен краткий перечень ряда ключевых правовых вопросов и соглашений, связанных с УВР в бассейне Нила:

- *колониальные соглашения*: на рубеже XIX-го и XX-го веков колониальные державы, в частности Великобритания и подписали договоры с Египтом, дававшие последнему контроль над большей частью вод Нила. Соответствующие документы – такие как Соглашение о водах Нила 1929 г. [*англ. 1929 Nile Waters Agreement*] и Соглашение о водах Нила 1959 г. [*англ. 1959 Nile Waters Agreement*], обеспечили Египту право вето на любые проекты, которые потенциально могли повлиять на течение реки;
- *исторические права против справедливого использования*: одна из основных причин конфликтов в Нильском бассейне связана с конфликтом между принципом «исторически сложившихся прав» и принципом «справедливого использования». Так, Египет и Судан утверждают, что исторически сложившееся использование ими вод Нила дает им право на значительную долю стока, в то время как государства верховий, например, Эфиопия, считают, что должен преобладать принцип справедливого использования;
- *Рамочное соглашение о сотрудничестве*: в 2010 г. ряд стран верхнего течения, включая Эфиопию, Уганду, Руанду, Кению и Танзанию, подписали Рамочное соглашение о сотрудничестве в бассейне Нила [*англ. Cooperative Framework Agreement, CFA*], которое направлено на формирование новой нормативно-правовой системы, обеспечивающей справедливое использование вод Нила и бросающей вызов исторически сложившейся модели водodelения, которую поддерживают Египет и Судан. Последние не присоединились к соглашению и выдвинули свои возражения;
- *Великая плотина Эфиопского Возрождения*: строительство Эфиопией этой плотины и ГЭС на Голубом Ниле, главном притоке Нила, стало предметом серьезных разногласий между заинтересованными государствами. Эфиопия рассматривает проект как наиважнейший с точки зрения своего развития, а Египет опасается, что эксплуатация объекта может привести к ухудшению его водообеспеченности. Переговоры с участием Эфиопии, Египта и Судана с целью достижения взаимоприемлемого соглашения по эксплуатации и заполнению водохранилища ГЭС все еще продолжаются;
- *международное посредничество*: различные международные организации и посредники, в том числе Африканский Союз (АС) [*англ. African Union, AU*] и США, участвовали в содействии переговорам и попытках урегулировать споры между странами бассейна Нила, направленных на поиск совместных и справедливых решений по вопросам совместного использования водных ресурсов бассейна и их управления;
- *Конвенция ООН о водотоках*: хотя и не все страны Нильского бассейна ратифицировали данную конвенцию, документ обеспечивает правовые

основы для управления трансграничными водными ресурсами и их использования. Конвенция провозглашает такие нормы как справедливое и разумное использование, предварительное уведомление о планируемых мерах, а также обязанность непричинения ущерба другим прибрежным государствам;

- *обычное международное право*: принципы обычного международного права, такие как обязательство не наносить значительный ущерб государствам ниже по течению, также играют роль в дискуссиях и переговорах по вопросам нильского бассейна.

## 2.4 Институциональная структура [3]

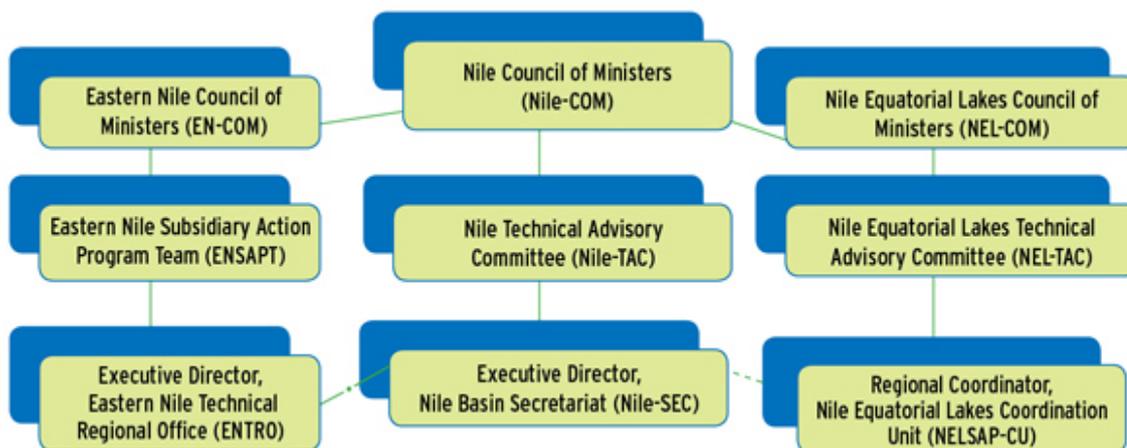
Институциональная система в бассейне Нила развивается по мере нарастания стремления прибрежных стран к разрешению текущих проблем и споров в сфере УВР, включая связанные со справедливым вододелием, развитием инфраструктуры и обеспечением экологической устойчивости. Сотрудничество и

переговоры по-прежнему важны с точки зрения управления этим жизненно важным ресурсом и содействия региональному развитию и стабильности. Ниже представлены основные институциональные механизмы, связанные с эксплуатацией и охраной водных ресурсов бассейна в прибрежных странах.

Нильская бассейновая инициатива (Nile Basin Initiative, NBI): запущена 1999 г. и представляет собой партнерство между прибрежными странами с целью осуществления совместных действий. Основные цели заключаются в содействии устойчивому развитию, водной безопасности и взаимодействию в бассейне Нила. Деятельность NBI способствует диалогу и сотрудничеству между заинтересованными государствами посредством реализации различных программ и проектов.

Высшим директивным и исполнительным органом НБИ является Нильский Совет министров [*англ. Nile Council of Ministers, Nile-COM*], в состав которого входят министры водного хозяйства и/или представители всех государств-членов НБИ. Совет осуществляет

политическое руководство в рамках НБИ и контролирует реализацию целевых проектов. В его работе Nile-COM оказывает поддержку Нильский технический консультативный комитет [*англ. Nile Technical Advisory Committee, Nile-TAC*], включающий 20 высокопоставленных чиновников, по 2 от каждого государства-члена. Nile-TAC предоставляет технические и научные консультации по различным аспектам УВР бассейна и играет решающую роль в принятии решений в рамках Нильской бассейновой инициативы [3].



**Рисунок 2. Организационная структура Нильской бассейновой инициативы [3].**

В основе структуры НБИ лежит принципе субсидиарности (подчиненности, т.е. принцип учета мнений на всех уровнях). Помимо Нильского бассейнового секретариата [англ. *Nile-SEC*], ответственного за общее администрирование, организационно структура НБИ включает две группы Вспомогательной программы действий [англ. *Subsidiary Action Programs, SAP*]: Техническое региональное бюро Восточного Нила [англ. *Eastern Nile Technical Regional Office, ENTRO*] в рамках Вспомогательной программы действий по Восточному Нилу [англ. *Eastern Nile Subsidiary Action Program, ENSAP*] и Координационную группу Вспомогательной программы действий по экваториальным озерам Нила [англ. *Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Program Coordination Unit, NELSAP-CU*] в рамках Вспомогательной программы действий по экваториальным озерам Нила [англ. *Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Program, NELSAP*].

В своей работе NELSAP-CU фокусируется на целевых суб-бассейнах Нильского бассейна. В свою очередь, ENTRO работает по вопросам суб-бассейн Восточного Нила (Египет, Судан и Эфиопия), а NELSAP-CU – суб-бассейн экваториальных озер Нила (Бурунди, Конго-Киншаса, Египет, Кения, Руанда, Южный Судан, Судан, Танзания и Уганда). Данные подразделения реализуют программы и проекты в соответствующих частях бассейна.

Nile-SAP представляет собой всеобъемлющую организацию, в функции которой входит разработка стратегий и программ устойчивого развития для бассейна Нила. Вспомогательная программа включает в себя отделы (группы), занимающиеся вопросами управления водными ресурсами, сельского хозяйства, энергетики, окружающей среды и социального развития.

На местном уровне в каждом государстве Нильского бассейна функционирует собственная национальная водохозяйственная организация, отвечающая за УВР и координацию мероприятий в пределах границ соответствующего государства. Страновые организации часто играют решающую роль в реализации решений и проектов НБИ.

Учитывая сложную структуру отношений и споры внутри Нильского бассейна, международные посредники и содействующие лица, такие как Африканский Союз, Соединенные Штаты Америки (США) и другие заинтересованные стороны, принимают участие в переговорах и диалоге по решению конкретных вопросов, например, спора в связи со строительством Великой плотины Эфиопского Возрождения. Ряд стран бассейна являются сторонами Конвенция ООН о водотоках, которая определяет основные принципы в сфере управления трансграничными водными ресурсами.

## 2.5 Юридические сложности

1. *Международное право и конвенции*: принципы международного водного права, сформулированные, например, в Конвенции ООН о праве несудоходного использования международных водотоков, не приняты всеми странами бассейна р. Нил. Отсутствие общей нормативно-правовой базы осложняет усилия по разрешению споров и координации мероприятий в сфере УВР [2,4];
2. *Механизмы разрешения споров*: в Нильском бассейне отсутствует всеобъемлющий и эффективный механизм разрешения споров и разногласий среди прибрежных государств. Создание четких и согласованных механизмов разрешения споров является юридической проблемой, требующей решения;
3. *Трансграничное воздействие на окружающую среду*: экосистемы и биоразнообразие бассейна реки Нил находятся под угрозой ввиду таких факторов, как вырубка лесов, загрязнение и деградация сред обитания. Наличие правовых рамок в сфере трансграничной защиты и управления окружающей средой имеют важное значение для обеспечения долгосрочной устойчивости бассейна;
4. *Международное посредничество и содействие*: привлечение международных посредников и содействующих лиц, хотя и полезно в ряде случаев, также поднимает юридические вопросы о роли внешних субъектов во внутрибассейновых делах и их ответственности.

Разрешение указанных юридических проблем требует сочетания дипломатических методов, заключения юридически обязательных соглашений, равно как и приверженности принципам равноправного и устойчивого управления водными ресурсами. Кроме этого, успех в реагировании на соответствующие вызовы во многом обуславлен участием и сотрудничеством всех стран Нильского бассейна в разработке взаимоприемлемой нормативно-правовой модели, учитывающей интересы и нужды всех вовлеченных сторон [4].

## Источники:

1. Зейдан, Б.А. (2015). Водные конфликты в бассейне реки Нил: влияние на египетскую систему управления водными ресурсами и дорожную карту [*Water Conflicts in the Nile River Basin: Impacts on Egypt Water Resources Management and Road Map*] ([https://www.researchgate.net/publication/281320402\\_Water\\_Conflicts\\_in\\_the\\_Nile\\_River\\_Basin\\_Impacts\\_on\\_Egypt\\_Water\\_Resources\\_Management\\_and\\_Road\\_Map](https://www.researchgate.net/publication/281320402_Water_Conflicts_in_the_Nile_River_Basin_Impacts_on_Egypt_Water_Resources_Management_and_Road_Map));
2. Пегита, Э.С. (2020). Нильский водный спор – международно-правовые аспекты [*The Nile Water Dispute – International Legal Aspects*] ([https://www.researchgate.net/publication/347634853\\_The\\_Nile\\_Water\\_Dispute\\_International\\_Legal\\_Aspects](https://www.researchgate.net/publication/347634853_The_Nile_Water_Dispute_International_Legal_Aspects));
3. Секретариат Нильской бассейновой инициативы [*Nile Basin Initiative Secretariat, Nile-SEC*] (<https://www.nilebasin.org/index.php/nbi/who-we-are>);
4. Фернандес, С.Э. (2022). Анализ водного конфликта: нильский водный спор [*Water conflict analysis: The Nile River dispute*] ([https://www.researchgate.net/publication/362458541\\_Water\\_conflict\\_analysis\\_The\\_Nile\\_River\\_dispute](https://www.researchgate.net/publication/362458541_Water_conflict_analysis_The_Nile_River_dispute)).

## ПРИМЕР 2. БАССЕЙН РЕКИ ДУНАЙ

### 2.1 Краткий обзор

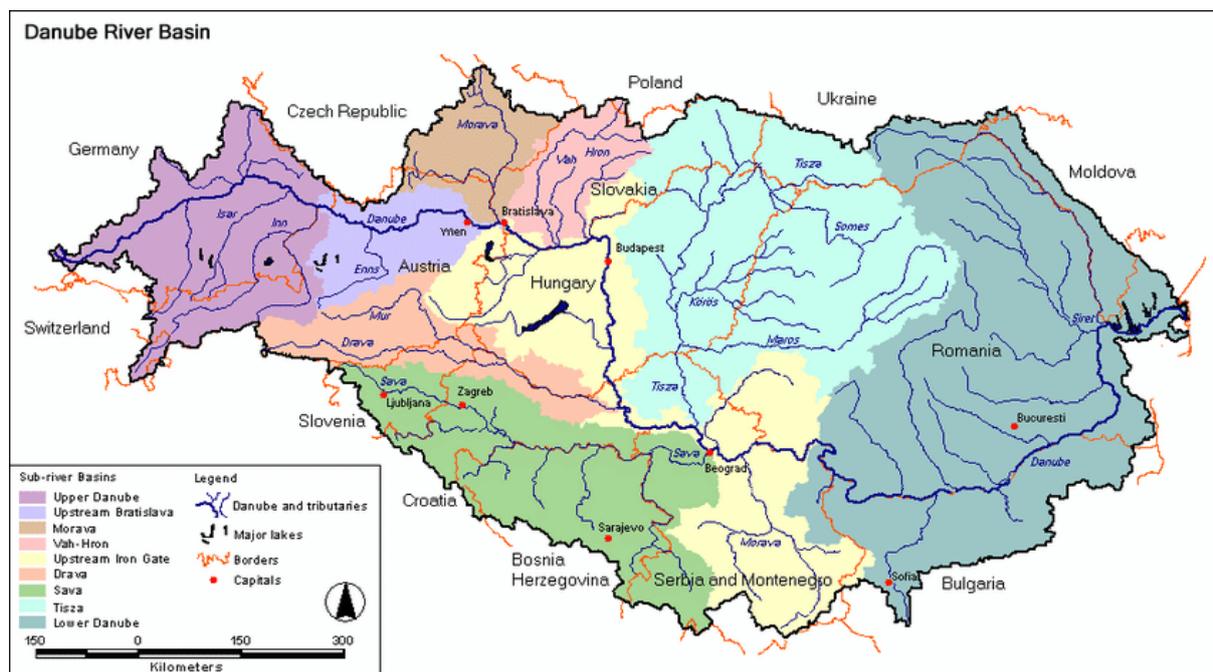


Рис. 3. Бассейн реки Дунай [3].

Дунайский бассейн является вторым по величине в Европе – его общая площадь составляет 801 463 км<sup>2</sup>. Это самый «интернациональный» речной бассейн в мире, так как Дунай протекает по территории 19 государств. Экосистемы данного речного бассейна имеют высокую ценность в экологическом, экономическом, историческом и социальном планах, но подвергаются все нарастающему давлению и серьезным угрозам загрязнения из сельскохозяйственных, промышленных и муниципальных источников [1].

В бассейне проживают 79 млн чел., которые принадлежат к разным культурам, говорят на разных языках и имеют разные исторические корни. Учитывая морфометрические параметры (уклон русла) Дунайский бассейн можно разделить на три суб-бассейна: верхний, средний и нижний (включая дельту Дуная) [1].

Верхний суб-бассейн простирается от истока Дуная в Германии до Братиславы (столицы Словакии).

Средний суб-бассейн — самый крупный по площади из трёх простирается от Братиславы вплоть до теснины Железные Ворота на границе Сербии и Румынии [1].

Равнины, плато и горы Румынии и Болгарии образуют нижнюю часть Дунайского бассейна. Далее, река разделяется на три основных рукава, образуя дельту Дуная, площадь которой составляет около 6 750 км<sup>2</sup> [1].

## 2.2 Социально-экономические аспекты в контексте NEXUS [1]

### 1. *Население и демография*

Принимая во внимание количество стран, которые пересекает Дунай, общая численность населения бассейна довольно значительна. Точные цифры меняются со временем и зависят от ситуации в конкретных регионах каждой из прибрежных стран. По оценкам на 2022 г. общее население бассейна, вероятно, превысило 79 млн чел. [1].

### 2. *Сельское хозяйство и продовольственная безопасность*

Фермерство играет ключевую роль в жизни Дунайского бассейна, так как он является одним из крупнейших сельскохозяйственных регионов Европы. В бассейне производится широкий спектр сельскохозяйственной продукции, включая растениеводства (пшеница, кукуруза, подсолнечник и сахарная свекла) и животноводства (крупный рогатый скот, свиньи, птица). Сегодня сельское хозяйство в бассейне Дуная сталкивается с рядом вызовов, в том числе ввиду деградации земель, загрязнения воды сельскохозяйственными стоками и в связи с необходимостью внедрения устойчивых фермерских практик с целью смягчения воздействия на окружающую среду [2].

### 3. *Водные ресурсы и ирригация*

Дунай является основной водной артерией региона и пересекает границы или протекает вдоль границ десяти государств [2]. Реку питают многочисленные притоки, например, реки Сава, Драва, Тиса и Прут. По этим притокам Дунай получает значительные объемы воды, и они играют решающую роль в поддержании общего водного баланса в бассейне [2].

Орошение является важнейшим компонентом сельского хозяйства во многих частях Дунайского бассейна, особенно в регионах с полупустынным или засушливым климатом. Именно за счет ирригации обеспечивается стабильная урожайность сельскохозяйственных культур и производство продовольствия. Орошаемое земледелие в бассейне испытывает ряд проблем, включая нехватку воды, конкуренцию за водные ресурсы между различными секторами и потенциальное воздействие на окружающую среду [2].

### 4. *Производство энергии*

Почти все страны Дуная производят гидроэлектроэнергию и зависят от нее. Благодаря естественному уклону, верховья бассейна идеально подходят для строительства ГЭС. Всего на протяжении первых 1 000 км русла Дуная – от истока до города Габчиково – было построено 59 плотин – многие из них десятилетия назад. Другими словами, Верхний Дунай прерывается в среднем каждые 16 км [1].

Самая крупная гидроэлектростанция и система водохранилищ на Дунае расположена в ущелье Джердап 117 км в ширину – ГЭС «Железные ворота I» и «Железные ворота II». В пиковом режиме данный гидроэнергоузел из двух плотин – который совместно эксплуатируется Сербией и Румынией – способен вырабатывать около 37% всей энергии, используемой в Сербии, и 27% -- в Румынии [1].

### 5. *Экономические аспекты*

С экономической точки зрения ситуацию в Дунайском бассейне можно описать как разноплановую и многогранную, так как она отражает богатый и разнообразный

экономический ландшафт региона. Бассейн охватывает десять стран, каждая из которых характеризуется своими экономическими параметрами, преимуществами и проблемами. Начиная с 2013 г. ВВП всех придунайских стран значительно вырос. Лидерами среди них являются Молдова (+50,1%), Румыния (+34,7%), Черногория (+25,5%), Болгария (+25,8%) и Чехия (+20%), а единственным исключением является Украина, где ВВП и ВВП на душу населения упали ввиду продолжающегося кризиса в восточной части страны.

#### 6. Экологические вызовы

В бассейне Дуная экологические угрозы, такие как загрязнение окружающей среды, вмешательство в природные циклы и инвазивные виды, связаны с экономическим и социальным неравенством, которое – среди прочего – ведет к утечке столь необходимых специалистов. Устойчивое развитие является ключом к процветанию региона в будущем, а основной предпосылкой такого будущего является обеспечение баланса между экологическими и социально-экономическими потребностями. Такая интеграция все еще развита недостаточно, чему препятствует конфликтная среда. Сотрудничество среди прибрежных стран имеет важное значение для эффективного реагирования на соответствующие вызовы. Международная комиссия по охране реки Дунай (МКОРД) [*англ. International Commission for the Protection of the Danube River, ICPDR*] играет центральную роль в содействии сотрудничеству и реализации природоохранной политики [1].

#### 7. Сотрудничество на уровне бассейна

В Дунайском бассейне имеет место тесное взаимодействие между заинтересованными странами посредством международных соглашений и организаций. Наиболее известной из них является Международная комиссия по охране реки Дунай (МКОРД), деятельность которой направлена на содействие сотрудничеству и устойчивое управление речными ресурсами.

Ряд стран бассейна являются членами Европейского союза (ЕС). Вхождение в ЕС способствовало расширению сотрудничества, так как директивы и финансирование ЕС поддерживают усилия по защите окружающей среды и управлению водными ресурсами в бассейне. Прибрежные государства сотрудничают в реализации природоохранных инициатив, особенно в отношении качества воды и сохранения биоразнообразия. Подчеркивая важность защиты речной экосистемы, Конвенция по охране реки Дунай [*англ. Danube River Protection Convention*] 1994 г. является примером таких усилий.

### 2.3 История нормативно-правового регулирования в Дунайском бассейне

Бассейн Дуная находится в точке пересечения древних линий разлома между блоками власти – со времен Римской империи до противостояния между Габсбургской, Османской и Российской империями, а также между капиталистическим Западом и коммунистическим Востоком. Регулирование речного бассейна в первую очередь сосредоточено на вопросах управления водными ресурсами, судоходства и охраны окружающей среды. Ниже представлен краткий экскурс в историю нормативно-правового регулирования в Дунайском бассейне [1]:

- *Парижский и Венский мирные договоры 1856 г. и 1815 г.:* документы были направлены на регулирование судоходства по Дунаю и, по факту, открыли его для международного судоходства. Подписание договоров

позволило создать Дунайскую комиссию – международную организацию, отвечающую за поддержание возможностей навигации по реке;

- *Будапештская конвенция о договаривающихся сторонах Конвенции о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай [англ. Budapest Convention on the Contracting Parties to the Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River] 1994 г.:* данный договор устанавливает правовые основы для реализации Конвенции по реке Дунай [англ. Danube River Convention] и включает в себя положения, касающиеся контроля за загрязнением, обмена данными и мониторинга;
- *Конвенция по реке Дунай 1994 г.:* международное соглашение, также известное как «Конвенция по охране реки Дунай», определяющее меры по защите и устойчивому использованию Дуная и его притоков, а также охватывающее такие вопросы, как качество воды, контроль загрязнения и управление рисками наводнений;
- *Соглашение об устойчивом развитии гидроэнергетики в бассейне реки Дунай [англ. Agreement on Sustainable Hydropower Development in the Danube River Basin] 1998 г.:* направлено на обеспечение баланса между реализацией гидроэнергетических проектов и защитой окружающей среды в бассейне. Основное внимание в документе уделяется устойчивой гидроэлектрогенерации и предотвращению соответствующих негативных экологических последствий;
- *Международная комиссия по охране реки Дунай (МКОРД):* основана в 1998 г. и является ключевым институтом сотрудничества и регулирования в Дунайском бассейне. МКОРД объединяет прибрежные страны с целью содействия устойчивому УВР, предотвращению загрязнения и защите экосистем реки;
- *Водная рамочная директива ЕС 2000/60/ЕС (ВРД ЕС) [англ. EU Water Framework Directive 2000/60/EC, EU WFD]:* многие страны Дунайского бассейна являются государствами-членами Европейского союза (ЕС) и на них распространяется действие ВРД ЕС. Данной директивой устанавливаются принципы интегрированного управления речными бассейнами, экологические задачи, равно как и поощряется участие общественности в УВР.

С юридической точки зрения система нормативно-правового регулирования в бассейне Дуная предполагает сочетание международных соглашений и национального законодательства прибрежных стран, а также участие региональных и международных организаций. Регулирование направлено на решение широкого спектра вопросов, в том числе по качеству воды, охране окружающей среды, судоходству, борьбе с наводнениями и устойчивому использованию водных ресурсов.

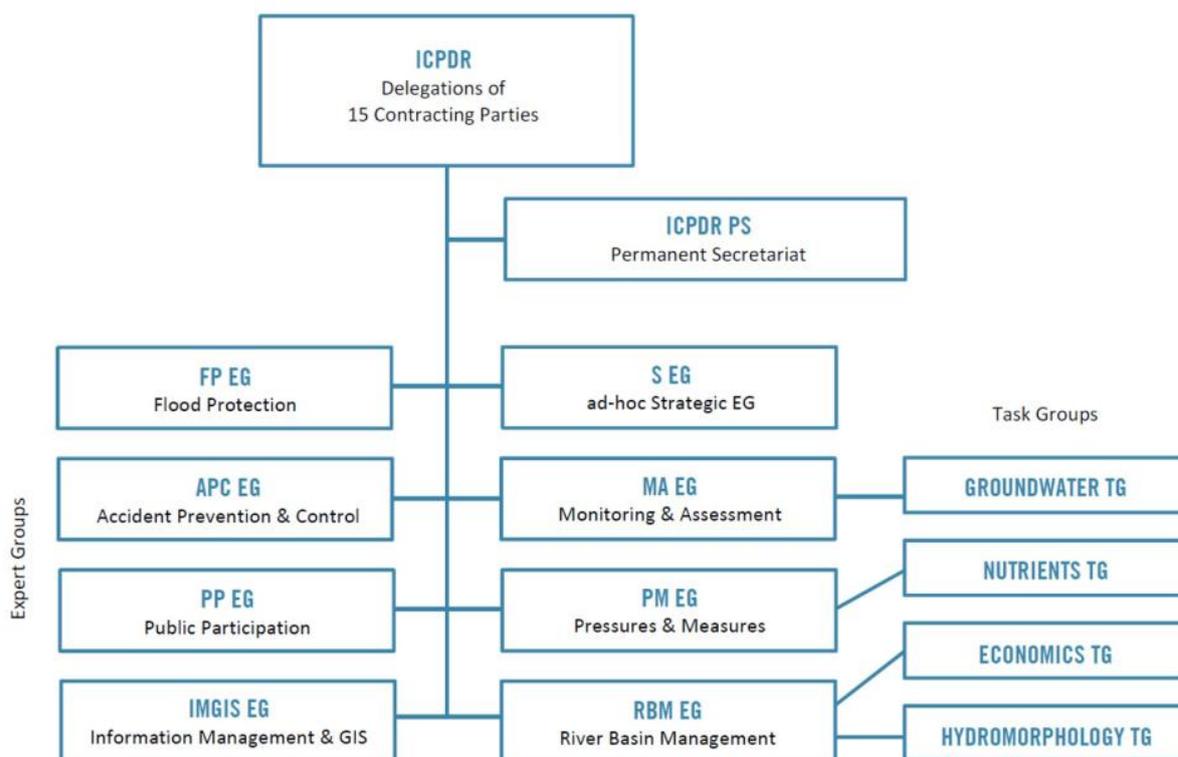
## **2.4 Институциональная структура [1]**

Институционально система регулирования Дунайского бассейна включает в себя различные организации, соглашения и заинтересованные стороны, которые совместно работают над решением вопросов в сферах УВР, охраны природы и судоходства в бассейне. Эта система достаточно сложная ввиду трансграничного характера реки, протекающей через несколько стран.

Первый и на протяжении многих лет единственный международный орган, обладающий значительными полномочиями в Дунайском речном бассейне, был создан в 1856 г., получив название Парижского мирного договора [англ. Treaty of Paris]. Европейская дунайская комиссия [англ. European Commission of the Danube], как она тогда называлась – в состав которой вошли представители прибрежных стран бассейна и крупных морских держав (напр., Великобритании и Франции) – была создана для обеспечения свободы торговли и судоходства по реке Дунай для всех европейских стран. Сотрудничество в рамках этой комиссии продолжалось вплоть до середины XX-го века.

Международная комиссия по охране реки Дунай представляет собой транснациональный орган, созданный для реализации Конвенции по охране реки Дунай 1994 г. В состав МКОРД формально входят делегации всех договаривающихся сторон Конвенции по охране реки Дунай; впоследствии был создан механизм для присоединения других организаций.

В 2000 г. договаривающиеся стороны МКОРД номинировали Комиссию в качестве платформы для реализации всех трансграничных аспектов Водной рамочной директивы ЕС. Таким образом, успешная реализация ВРД ЕС очевидно занимает важное место в политической повестке стран Дунайского бассейна. В 2007 г. МКОРД также взяла на себя ответственность за координацию мер по реализации Директивы ЕС о наводнениях [англ. EU Floods Directive] на территории бассейна р. Дунай.



**Рисунок 4. Организационная структура МКОРД [1].**

С момента своего создания в 1998 г. МКОРД содействовала заключению соглашений по целевым мерам политики, определению общих приоритетов и выработке стратегий по улучшению состояния Дуная и его притоков, в том числе с целью

усовершенствования следующих инструментов для решения экологических проблем бассейна:

- системы экстренного оповещения об авариях [*англ. Accident Emergency Warning System*],
- транснациональной сети по мониторингу качества воды [*англ. Trans-National Monitoring Network for water quality*] и
- информационной системы по Дунаю [*англ. Information System for the Danube*] под названием Danubis.

Три ключевых элемента управленческих планов МКОРД определяют три основные трека (направления) целевых мер:

- Более чистый Дунай [*англ. «a Cleaner Danube»*] – сокращение загрязнения из муниципальных, промышленных и сельскохозяйственных источников;
- Более здоровый Дунай [*англ. «a Healthier Danube»*] – защита рек как экосистем, обеспечивающих среду обитания для водных животных и растений, а также предоставляющих услуги людям, такие как питьевая вода и рекреация;
- Более безопасный Дунай [*англ. «a Safer Danube»*] – более безопасная среда для жизни людей без угрозы серьезного ущерба от наводнений.

Деятельность МКОРД охватывает весь Дунайский бассейн, территория которого лежит в границах 19 государств, что делает его самым интернациональным речным бассейном в мире, который включает в себя более 300 притоков и связанные с ними подземные водные ресурсы. Таким образом, МКОРД является одной из крупнейших и наиболее активных международных комиссий по управлению речными бассейнами на планете. Ввиду требования о том, что не менее 2 000 км<sup>2</sup> национальной территории должно располагаться в границах бассейна (для того, чтобы государство могло иметь статус договаривающейся стороны), только 14 из прибрежных стран и Европейский союз являются полноправными договаривающимися сторонами МКОРД.

Организационные функции МКОРД распределены между следующими органами:

- Группа регулярных заседаний [*англ. Ordinary Meeting Group*] – принятие политических решений;
- Постоянная рабочая группа [*англ. Standing Working Group*] – осуществление политического руководства;
- Технические экспертные группы и целевые группы [*англ. Technical Expert Groups and Task Groups*] – подготовка технических информационно-справочных документов.

МКОРД осуществляет свои функции через Постоянный секретариат, расположенный в Вене, Австрия.

## 2.5 Юридические сложности

Суть нормативно-правовых проблем в бассейне реки Дунай, в первую очередь, обусловлена сложными и часто противоречащими друг другу интересами стран, совместно эксплуатирующих реку. Юридические вызовы, среди прочего касаются вопросов, связанных с вододелиением, судоходством, экологией и регулированием гидроэнергетических проектов.

Вододеление среди прибрежных стран является давней проблемой. Страны низовий, особенно Венгрия и Румыния, часто выражают обеспокоенность в связи со своими водными потребностями, в то время как страны верховий стремятся использовать ресурсы реки для своего экономического развития.

Строительство плотин ГЭС в бассейне Дуная, особенно в Австрии, вызывает юридические сложности ввиду потенциальных экологических последствий.

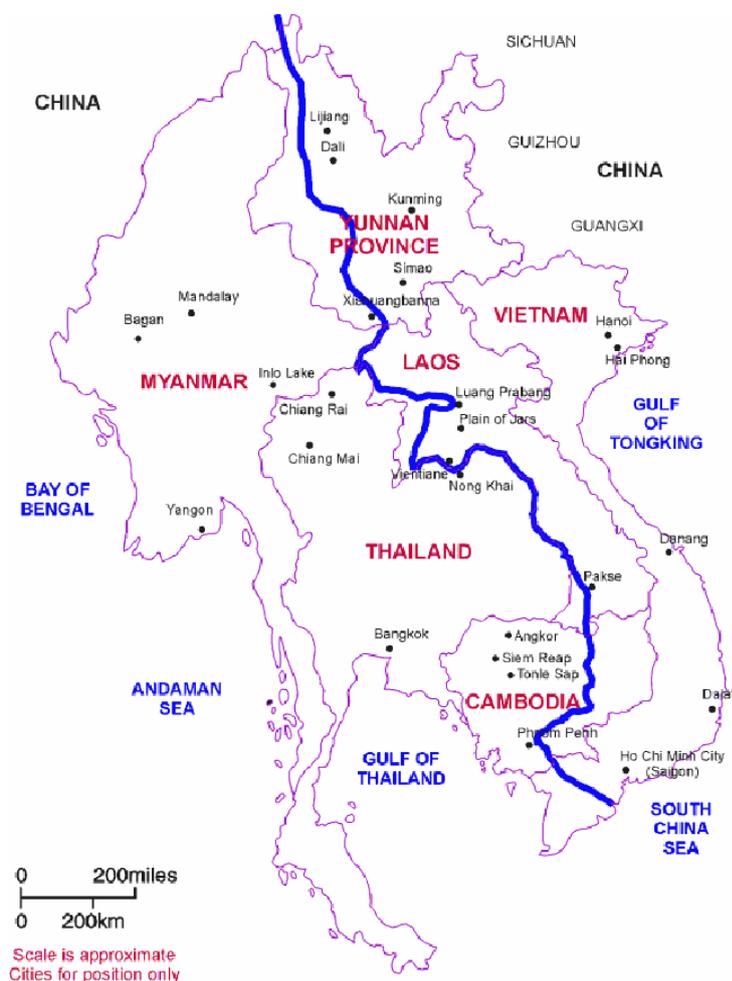
Юридические вызовы в Дунайском бассейне сложны по своему характеру и требуют эффективного сотрудничества, дипломатических усилий и соблюдения международных соглашений и правовых норм для удовлетворения общих интересов и решения проблем прибрежных стран при одновременном обеспечении устойчивого использования ресурсов реки. Юридические усилия по поиску путей разрешения этих проблем и содействия ответственному управлению ресурсами Дуная продолжаются.

#### **Источники:**

1. Международная комиссия по охране реки Дунай, МКОРД (2023), (<https://www.icpdr.org/about-icpdr/framework/about-us>);
2. Обновленный План управления бассейном реки Дунай на 2021 г. (2021). МКОРД [https://www.icpdr.org/sites/default/files/nodes/documents/dr bmp\\_2021\\_final\\_hires.pdf](https://www.icpdr.org/sites/default/files/nodes/documents/dr bmp_2021_final_hires.pdf)

## ПРИМЕР 3. БАССЕЙН РЕКИ МЕКОНГ

### 3.1 Краткий обзор



Меконгский речной бассейн включает реку Меконг и сеть ее притоков и зон рассеивания стока в границах 6 государств, а именно Камбоджи, Китая, Лаоса, Мьянмы, Таиланда и Вьетнама. Меконг берет свое начало в горном массиве Танжело в китайской провинции Цинхай. Длина реки в пределах Китая составляет около 2 161 км. Выходя из Китая, река далее протекает через страны полуострова Юго-Восточной Азии к югу от Хошимина, где впадает в Южно-Китайское море. Часть бассейна р. Меконг на территории Китая и восточной оконечности Мьянмы известна как Ланцанг [англ. Lancang] или Верхний речной бассейн (ВРБ) [англ. Upper River Basin, UMRB], а нижняя часть известна как Нижне-Меконгский речной бассейн (НМРБ) [англ. Lower Mekong River Basin, LMRB]. Ландшафт ВРБ в основном гористый, тогда как в НМРБ доминируют низменности и

Рис. 5. Бассейн реки Дунай [3].

Рис. 5. Бассейн реки Меконг и прибрежные страны [3]

речные поймы. На НМРБ приходится около 70% общей площади Меконгского бассейна; он является наиболее важным регионом как с экономической, так и с экологической точки зрения. Из общей площади бассейна (795 000 км<sup>2</sup>) около 25% приходится на Лаос, 23% — на Таиланд, 21% — на провинцию Юньнань (Китай), 20% — на Камбоджу, 8% — на Вьетнам и только 3% — на Мьянму [1].

### 3.2 Социально-экономические аспекты в контексте NEXUS

#### 1. Население и демография

Общее количество населения Меконгского бассейна превышает 70 млн чел. и распределяется по прибрежным странам следующим образом: 5,2 млн чел. в Лаосе, 23,1 млн чел. в Таиланде, 13 млн чел. в Камбодже и 18,7 млн чел. во Вьетнаме. Примерно 85% из них составляют сельскохозяйственные общины. Фермерство, рыболовство и сбор водных организмов и растительности являются основными видами экономической деятельности жителей бассейна. Около 62,6% работающего

населения бассейна зарабатывают на жизнь в основном за счет деятельности, так или иначе связанной с водными ресурсами [2].

## *2. Сельское хозяйство и продовольственная безопасность*

Фермеры Меконгского бассейна занимаются орошаемым земледелием начиная с I-го века н.э. Сегодня тысячи фермеров по всему бассейну выращивают два, а иногда и три урожая риса в год, используя для орошения примерно 12 500 ирригационных систем. Фермеры бассейна производят достаточно риса, чтобы прокормить 300 млн чел. в год. Рис является основным продуктом питания для населения всего региона. Сегодня 70% населения бассейна полагаются на сельское хозяйство как источник средств к существованию, а рост населения оказывает давление на продовольственную безопасность. Сельскохозяйственная отрасль имеет жизненно важное значение для повышения уровня жизни, улучшения условий жизни и сокращения бедности в бассейне. В настоящее время именно на сельскохозяйственное производство – для собственных нужд и на экспорт – приходится большая часть потребляемой воды, особенно в Таиланде и Вьетнаме, где сектор генерирует ежегодный доход в сотни миллионов долларов США. Сельское хозяйство в Камбодже и Лаосе в настоящее время развито не так сильно [2].

## *3. Водные ресурсы и ирригация*

Среднегодовой сток реки Меконг в Южно-Китайское море составляет около 475 км<sup>3</sup> или 13 000 м<sup>3</sup>/с, что делает Меконгский бассейн восьмым крупнейшим речным бассейном в мире. Потребление воды на душу населения достаточно высокое по сравнению с другими международными речными бассейнами [2].

Общая площадь оборудованных оросительными системами угодий в бассейне оценивается примерно в 4,3 млн га, из которых на долю Вьетнама приходится 42%, Таиланда – 30%, Китая – 12%, Камбоджи – 8%, Лаоса – 7% и Мьянмы – 2%. Фактическая орошаемая площадь оценивается в 3,6 млн га. 98% оборудованных угодий орошаются за счет поверхностных источников воды, 2% -- за счет грунтовых вод. Дельта р. Меконг входит в число наиболее производительных регионов мира. Ее часто называют вьетнамской «рисовой чашей» -- без учета продукции, производимой высокопроизводительными креветочными фермами, фруктовыми компаниями и товарно-огородными хозяйствами, там ежегодно производится более 16 млн тонн риса для внутреннего потребления и экспорта [2].

## *4. Производство энергии*

Со временем бассейн Меконга стал одним из наиболее активных регионов мира с точки зрения развития гидроэнергетики [2]. Общий потенциальная мощность осуществимых гидроэнергетических проектов в четырех странах Нижнего бассейна составляет примерно 30 000 МВт – более чем достаточно для удовлетворения ожидаемого спроса в ближайшее десятилетие. Сюда входят 13 000 МВт на основном русле реки и на его притоках, включая 13 000 МВт на территории Лаоса, 2 200 МВт в Камбодже и 2 000 МВт во Вьетнаме [2].

## *5. Экономические аспекты*

Меконгский речной бассейн является важным экономическим ресурсом для всех прибрежных стран, так как благодаря ему поддерживаются различные виды экономической деятельности и отрасли, например, сельское хозяйство, рыболовство, гидроэнергетика и туризм, которые играют ключевую роль в развитии этих стран. Важно отметить, что, хотя эта экономическая деятельность и приносит выгоды, ее ведение также создает риски для экологической устойчивости и сохранения

окружающей среды в бассейне. Строительство ГЭС может влиять на речные экосистемы, воздействуя на миграцию рыбы и процессы осаждения наносов. В свою очередь, методы ведения сельского хозяйства и промышленное развитие могут приводить к загрязнению и ухудшению качества воды. Несбалансированность экономического развития и природоохранной системы является серьезной проблемой для заинтересованных стран [3].

#### 6. Экологические вызовы

Экосистема Меконга находится на грани необратимого разрушения ввиду совокупного воздействия изменения климата и увеличения количества плотин в верховьях, а также других антропогенных факторов, таких как вырубка лесов, добыча песка, крупномасштабное орошение в сельском хозяйстве и преобразование водно-болотных угодий. В 2019 г. из-за сильной засухи уровень воды в реке упал до самого низкого уровня за более чем 100 лет. По данным Меконгской речной комиссии (МРК) [англ. *Mekong River Commission, MRC*] [1] летом 2020 г. по причине малого притока из Меконга и его притоков уровень воды в озере Тонлесап [англ. *Tonle Sap Lake*] в Камбодже упал до «очень критического».

#### 7. Сотрудничество на уровне бассейна

Сотрудничество в бассейне Меконга формально начинается в середине XX-го века с официального подписания Женевских соглашений [англ. *Geneva Accords*] 1954 г., когда новые независимые государства (Камбоджа, Лаос и Вьетнам) заняли свое место на мировой арене. В 1957 г. для решения проблем комплексного освоения водных и связанных с ними ресурсов в Нижне-Меконгском бассейне Камбоджей, Лаосом, Таиландом и Вьетнамом при поддержке ООН был создан Комитет по Меконгу (Комитет по координации исследований в бассейне Нижнего Меконга) [англ. *Mekong Committee (Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin)*]. Это произошло в рамках 13-й Сессии Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) ООН [2].

Отсутствие стабильности в регионе привело к прерыванию заседаний Комитета по Меконгу в конце 1970-х гг. В ответ на неучастие Камбоджи в 1977 г. Лаос, Таиланд и Вьетнам приняли новый устав и сформировали Временный комитет по Меконгу [англ. *Interim Mekong Committee*]. В 1991 г. – когда Камбоджа обратилась с просьбой о реадмиссии в Комитет – начались длительные дискуссии, которые в конечном итоге привели к трансформации Комитета по Меконгу согласно Соглашению по Меконгу [англ. *Mekong Agreement*] 1995 г. В том же году по решению правительств Камбоджи, Лаоса, Таиланда и Вьетнама для управления водными ресурсами бассейна была создана Меконгская речная комиссия, действующая и сегодня [2].

### 3.3 История нормативно-правового регулирования в Меконгском бассейне [2]

Историю юридического регулирования Меконгского бассейна можно ретроспективно проследить вплоть до начала XX-го века, когда прибрежные государства проводили переговоры по заключению различных договоров и соглашений.

- *Соглашения колониальной эпохи:* в колониальную эпоху французская колониальная администрация в Индокитае заключала соглашения с соседними странами о регулировании судоходства, торговли и

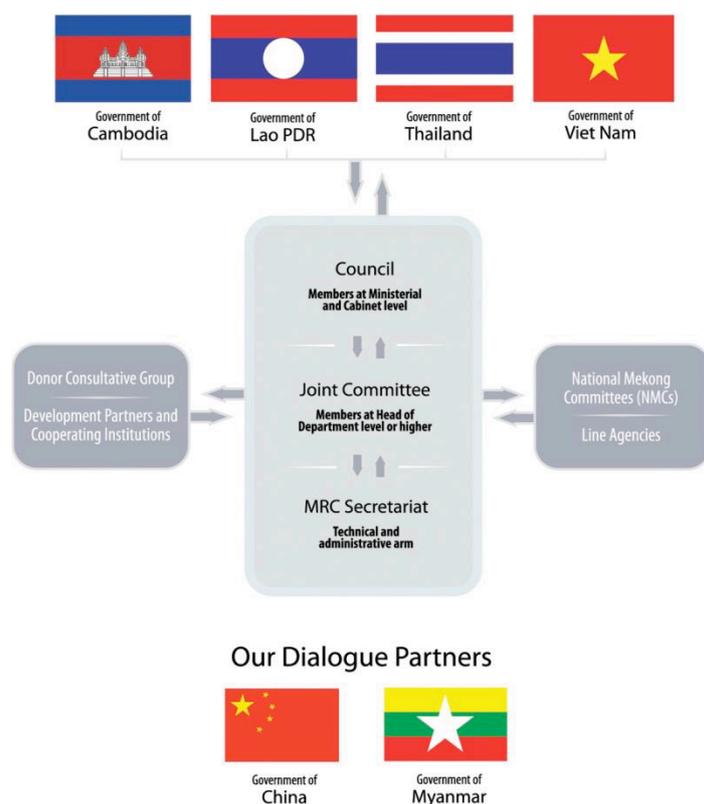
рыболовства в бассейне Меконга. Среди них можно назвать Франко-сиамское соглашение [*англ. Franco-Siamese Agreement*] 1923 г., Конвенцию о развитии сельского хозяйства в бассейне Меконга [*англ. Convention for the Development of Agriculture in the Mekong Basin*] 1925 г. и Франко-сиамский договор [*англ. Franco-Siamese Treaty*] 1937 г.;

- *Эпоха независимости*: дискуссии о правовом регулировании бассейна р. Меконг активизировались после обретения Камбоджей, Лаосом и Вьетнамом независимости от колониального правления. В 1957 г. при участии вышеуказанных стран и Таиланда был создан Комитет по Меконгу, чья деятельность была направлена на активизацию сотрудничества в рамках мероприятий по развитию бассейна и управлению его ресурсами;
- *Соглашение о сотрудничестве в целях устойчивого развития бассейна реки Меконг* [*англ. Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*]: в 1995 г. Камбоджа, Лаос, Таиланд и Вьетнам подписали данное соглашение (также известное как Соглашение по Меконгу). На его основе была учреждена Меконгская речная комиссия в качестве межправительственной организации, ответственной за устойчивое развитие реки и управление ее ресурсами. Соглашение по Меконгу также провозглашало принципы водопользования, охраны окружающей среды и социально-экономического развития бассейна;
- *Сотрудничество Меконг-Ланцанг* [*англ. Mekong-Lancang Cooperation*]: в 2016 г. Китай запустил реализацию инициативы «Сотрудничество Ланцанг-Меконг» [*англ. Lancang-Mekong Cooperation, LMC*], цель которой заключается в расширении регионального сотрудничества между Китаем и странами Нижнего Меконга (Камбоджа, Лаос, Мьянма, Таиланд и Вьетнам). Деятельность LMC сосредоточена на различных аспектах активизации сотрудничества в разных сферах, включая УВР, коммуникации и связь, торговля и туризм;
- *Региональное и международное сотрудничество*: с целью решения трансграничных проблем и содействия устойчивому развитию Меконгского бассейна МРК взаимодействует с рядом региональных и международных организаций, в том числе, Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) [*англ. Association of Southeast Asian Nations, ASEAN*] и ООН.

В целом, система нормативно-правового регулирования Меконга эволюционирует, отражая меняющуюся динамику отношений и приоритеты прибрежных стран. Несмотря на достигнутый прогресс в создании механизма сотрудничества, все еще нерешенным остается ряд вопросов, связанных с эффективным УВР, балансом между конкурирующими интересами и социально-экологическими последствиями реализации проектов развития в бассейне.

### **3.4 Институциональная структура [2]**

Для достижения оптимального уровня развития бассейна шесть прибрежных стран взаимодействуют между собой посредством различных групп заинтересованных сторон, таких как инициатива «Сотрудничество Меконг-Ланцанг» и Меконгская речная комиссия. Они разделяют стремление выйти за рамки сферы управления трансграничными водами и расширить свою деятельность на вопросы повышения эффективности коммуникаций и связи, производственного потенциала, сельского хозяйства, управления водными ресурсами и борьбы с бедностью, а также активизации экономического сотрудничества.



МРК была создана в 1995 г. в соответствии с Соглашением по Меконгу между правительствами Камбоджи, Лаоса, Таиланда и Вьетнама. Эти четыре государства подписали Соглашение о сотрудничестве в целях устойчивого развития бассейна р. Меконг и договорились о совместном управлении общими водными ресурсами и развитии экономического потенциала реки. Заключение Соглашения привело к изменению названия организации, которая ранее была известна как Комитет по Меконгу.

**Рисунок 6. Структура Меконгской речной комиссии [2].**

МРК включает в себя три постоянные органа:

- *Совет*: включает по 1 представителю от каждой прибрежной страны на уровне министров или кабинета министров и собирается 1 раз в год для принятия решений по мерам политики и разработки других необходимых рекомендаций касательно продвижения, поддержки, сотрудничества и координации совместной деятельности и программ по реализации Соглашения 1995 г. Совет осуществляет общее руководство МРК;
- *Совместный комитет*: включает по 1 представителю от каждой прибрежной страны на уровне не ниже глав департамента; отвечает за реализацию мер политики и решений Совета; контролирует деятельность Секретариата МРК. Данный орган функционирует как совет управляющих;
- *Секретариат*: является оперативным органом МРК и оказывает техническую и административную поддержку деятельности Совместного комитета и Совета; подчиняется главному исполнительному директору (Генеральному директору) МРК, который назначается Советом.

Под руководством Совместного комитета Генеральный директор МРК управляет повседневной работой штата (155 специалистов и общий вспомогательный персонал). В 2009 г. было принято решение о постоянном размещении Секретариата МРК в двух местах: офисе во Вьентьяне (Лаос) и офисе в Пномпене (Камбоджа). Помощник Генерального директора имеет то же гражданство, что и председатель Совместного комитета, и избирается на 1 год. Основными партнерами в рамках деятельности МРК в четырех заинтересованных государствах являются

Национальные комитеты по Меконгу (НКМ) [*англ. National Mekong Committees*].  
После

подписания Соглашения 1995 г. Комиссией был запущен процесс обеспечения «разумного и справедливого использования» речной системы посредством совместной с НКМ разработки процедур водопользования. НКМ координируют программы МРК на национальном уровне и обеспечивают взаимодействие между Секретариатом МРК и национальными министерствами и отраслевыми организациями.

В 1996 г. Китай и Мьянма стали Партнерами по диалогу в рамках МРК [*англ. Dialogue Partners of the MRC*] – с того момента страны работают в рамках единой системы сотрудничества. 1 апреля 2002 г. Китай подписал соглашение о предоставлении гидрологической информации по реке Ланцанг/Меконг. Согласно ему в настоящее время Китай предоставляет данные об уровне воды в сезон паводков с двух наблюдательных станций, расположенных в Верхнем Меконге в Китае. Информация поступает в систему прогнозирования наводнений МРК. На текущий момент ведутся переговоры о расширении данного соглашения об обмене данными и включении в него данных по уровню воды в засушливый сезон.

Программы МРК содействуют региональному сотрудничеству в целях реализации Соглашения 1995 г. Деятельность Комиссии помогает государствам-членам, поддерживая соответствующие решения и продвигая меры по устойчивому развитию и сокращению бедности в качестве вклада в достижение ЦУР. МРК оказывает поддержку во внедрении Программы по Меконгу – программы регионального сотрудничества по устойчивому развитию водных и связанных с ними ресурсов Меконгского бассейна, принадлежащих прибрежным странам.

### 3.5 Юридические сложности

Бассейн р. Меконг сталкивается с рядом юридических проблем ввиду его сложного трансграничного характера и все возрастающего значения для экономического развития региона. Некоторые из основных правовых вызовов включают следующие [2,3]:

- *Трансграничное управление водными ресурсами*: Меконг протекает через 6 прибрежных стран – Китай, Мьянму, Лаос, Таиланд, Камбоджу и Вьетнам. Координация мер в сфере УВР среди этих стран представляет собой существенную юридическую проблему ввиду разногласий в отношении водodelения, строительства ГЭС и воздействия на окружающую среду, которые приводят к напряженности в отношениях и спорам;
- *Строительство ГЭС*: ряд стран Меконгского бассейна уже построили или планируют строить крупные ГЭС на реке. Данные объекты оказывают существенное воздействие на речную экосистему, в том числе изменяя сток реки, механизмы осаждения наносов и практики рыболовства;
- *Навигация и судоходство*: р. Меконг служит важной торгово-транспортной артерией для всех прибрежных стран. Правовые сложности возникают в плане обеспечения безопасного и эффективного судоходства, содержания навигационных каналов и разрешения споров о правах доступа;

- *Загрязнение воды и деградация окружающей среды:* бассейн Меконга подвергается воздействию различных источников загрязнения, включая промышленные, сельскохозяйственные и муниципальные. Решение проблемы загрязнения Меконга сточными водами требует внедрения и обеспечения соблюдения соответствующих норм и требований прибрежными государствами;
- *Адаптация к изменению климата:* изменение климата представляет значительную угрозу для бассейна Меконга, включая повышенный риск наводнений и засух. Юридические сложности возникают при разработке и реализации мер по адаптации, координации целевых политик в области изменения климата между заинтересованными странами и обеспечения уязвимым сообществам доступа к необходимым ресурсам и поддержке;
- *Управление рыбным хозяйством:* Меконгский бассейн является одним из наиболее производительных пресноводных рыбных промыслов в мире. Вместе с тем чрезмерный вылов рыбы, деградация сред обитания и строительство ГЭС привели к сокращению рыбных популяций. В этом отношении юридические проблемы возникают в плане управления эксплуатацией и защитой рыбных ресурсов, обеспечения соблюдения правил ведения рыбного хозяйства, а также внедрения устойчивых и ответственных методов рыболовства.

#### **Источники:**

1. Истэм, Дж., Мпеласока, Ф., Майнуддин, М., Тайсхерст, К., Дайс, П., Ходжсон, Г., Али, Р. и Кирби, М. (2008). Оценка водных ресурсов бассейна реки Меконг: последствия изменения климата [*Mekong River Basin Water Resources Assessment: Impacts of Climate Change*]. CSIRO: флагманская программа национальных исследований «Вода для здоровой страны» [*CSIRO: Water for a Healthy Country National Research Flagship*];
2. Меконгская речная комиссия, МРК (2023) (<https://www.mrcmekong.org/>);
3. Гупта (2005). Вызовы и возможности интегрированного управления водными ресурсами в бассейне реки Меконг [*Challenges and Opportunities for Integrated Water Resources Management in Mekong River Basin*] ([https://www.researchgate.net/publication/242078842\\_CHALLENGES\\_AND\\_OPPORTUNITIES\\_FOR\\_INTEGRATED\\_WATER\\_RESOURCES\\_MANAGEMENT\\_IN\\_MEKONG\\_RIVER\\_BASIN](https://www.researchgate.net/publication/242078842_CHALLENGES_AND_OPPORTUNITIES_FOR_INTEGRATED_WATER_RESOURCES_MANAGEMENT_IN_MEKONG_RIVER_BASIN)).

## ПРИМЕР 4. БАССЕЙН РЕКИ КОЛОРАДО

### 4.1 Краткий обзор



На всей протяженности – от истока в Скалистых горах до устья в Калифорнийском заливе – изменение высоты над уровнем моря русла р. Колорадо составляет около 10 000 футов (3 048 метров). Благодаря реке поддерживается жизнедеятельность целого ряда сред обитания и экосистем в горных и пустынных районах.

Беря свое начало в штатах Колорадо и Вайоминг (США) река длиной 1 450 миль (2 333 км) и ее притоки протекают через территорию 7 штатов и обеспечивают водой Аризону, Калифорнию, Колорадо, Нью-Мексико, Неваду, Юту и Вайоминг, включая 30 племенных наций. Река также протекает через территорию Мексики и в многоводные годы достигает

Калифорнийского залива.

**Рисунок 7. Бассейн реки Колорадо [1].**

Основным притоком р. Колорадо является река Грин-Ривер длиной 730 миль (1 175 км), берущая начало в горах Уинд-Ривер в штате Вайоминг. Эта река проходит по территории штатов Колорадо и Юта, а затем впадает в реку Колорадо в национальном парке Каньонлендс на юге Юты.

Водные ресурсы Колорадского бассейна в основном используются для орошения, а также для муниципальных и промышленных целей. Сток реки и аккумулярованный сток также важны для производства электроэнергии, рыбного хозяйства и дикой природы, рекреации и других целей. Большая часть запасов воды бассейна (70%) используется для орошения 5,5 млн акров (2 225 770 млн га) фермерских угодий; через системы муниципального и промышленного водоснабжения вода из р. Колорадо доставляется почти 40 млн чел. Большая часть территорий, водоснабжение которых зависит от реки, находится за пределами зоны формирования стока Колорадского бассейна [1].

### 4.2 Социально-экономические аспекты в контексте NEXUS

#### 1. Население и демография

В бассейне р. Колорадо проживает более 40 млн чел. Значительная доля населения бассейна приходится на крупные города и агломерации, расположенные

вдоль реки, например, Денвер, Лас-Вегас, Феникс и Лос-Анджелес. Население бассейна весьма разнообразно и представляет собой смесь этнических групп, культур и социально-экономических слоев – от крупных и разношерстных городских сообществ до небольших сельских общин [3].

## 2. *Сельское хозяйство и продовольственная безопасность*

Сельское хозяйство является крупнейшей отраслью в экономике бассейна – в штатах США, разделяющих бассейн, ежегодно производится продукции растениеводства и животноводства на более чем 60 млрд долл. США. Почти 80% воды р. Колорадо идет на удовлетворение потребностей сельскохозяйственных регионов, производящих продовольствие как для нужд США, так и для поставки на мировой рынок.

В настоящее время сельскохозяйственный сектор бассейна сталкивается с серьезными проблемами ввиду нехватки воды, истощения запасов подземных вод и последствий изменения климата. С другой стороны, внедрение практик устойчивого УВР, инвестирование в технологии и исследования, а также продвижение местных продовольственных моделей, смягчение соответствующих рисков и обеспечение стабильного снабжения населения продовольствием представляется возможным [1,3].

## 3. *Водные ресурсы и ирригация*

Сток реки регулируется посредством 12 крупных водохранилищ, которые решают задачи водоснабжения, борьбы с наводнениями и выработки гидроэлектроэнергии для большей части юго-запада США. Большая часть территории Колорадского речного бассейна [*англ. Colorado River Basin, CORB*] является аридной со средним натурализованным годовым стоком около 40 мм/год на площади 630 000 км<sup>2</sup>. Около 70% годового стока обеспечивается за счет таяния снежного покрова в высокогорьях Скалистых гор. В среднем 90% годового стока генерируется в Верхнем бассейне (выше Лис-Ферри, штат Аризона). По сравнению с другими бассейнами р. Колорадо характеризуется наиболее масштабным распределением своих водных ресурсов и является одной из наиболее зарегулированных [1].

## 4. *Производство энергии*

Бассейн Колорадо является важным источником энергогенерации для юго-западной части США. Множество плотин, ГЭС и водохранилищ вдоль реки обеспечивают выработку гидроэнергии. Общая мощность двух крупнейших ГЭС на территории бассейна – Плотины Гувера и Плотины Глен-Каньон – превышает 3 000 МВт. Кроме гидроэнергетики, бассейн р. Колорадо также обладает некоторым потенциалом выработки солнечной и ветровой энергии, так как регион характеризуется обилием солнечного света и сильными ветрами, особенно в ряде районов Аризоны и Невады. В настоящее время по сравнению с гидроэнергетикой развитие солнечных и ветровых проектов в бассейне, однако, ограничено.

Снижение стока примерно на 20% за последнее столетие усложнило ситуацию для водопользователей по всему бассейну и привело к серьезным проблемам с точки зрения удовлетворения многочисленных конкурирующих потребностей. Снижение уровня воды в двух крупнейших водохранилищах бассейна – озере Пауэлл и озере Мид – уже поставило под угрозу выработку гидроэлектроэнергии; длительная засуха усиливает риск снижения уровня воды в водохранилищах до «мертвого объема», когда она просто не будет течь ниже плотин [1,2].

#### 5. Экономические аспекты

Структура экономики штата Колорадо отличается от других штатов США существенно более высокой занятостью населения в несельскохозяйственном секторе, а именно, в профессиональной и научно-исследовательской отрасли, секторах технических услуг, строительства, недвижимости, аренды и лизинга. Благодаря реке Колорадо ежегодно осуществляется экономическая деятельность на сумму 1,4 трлн долл. США и обеспечивается занятость 16 млн чел. в западной части страны. Дорогостоящее сокращение водопользования является основным экономическим фактором для существующих и растущих сообществ, племен и государственных образований по всей западной части США [3].

#### 6. Экологические вызовы

Колорадский речной бассейн сталкивается с рядом экологических проблем, влияющих на его экосистемы и водные ресурсы. Одной из наиболее существенных из них является дефицит воды ввиду чрезмерной эксплуатации и растущего спроса со стороны сельскохозяйственной отрасли, городов и промышленности. Засушливые условия еще более усугубляют ситуацию, что уже привело к снижению уровня воды, например, в вышеупомянутых озерах Мид и Пауэлл [1].

В свою очередь изменение климата лишь выводит сложную ситуацию в Колорадском бассейне на качественно другой уровень. Повышение температур, изменение структуры осадков, более частые и сильные засухи могут привести к еще большей нехватке водных ресурсов и более существенному воздействию на экосистемы [1,2].

#### 7. Сотрудничество на уровне бассейна

Сотрудничество в бассейне р. Колорадо играет важную роль в решении сложных проблем в регионе. Колорадский бассейн полностью или частично охватывает территорию 7 штатов США и 2 штатов Мексики, включая большое количество заинтересованных сторон с различными интересами в сфере водопользования. Одним из ярких примеров водного сотрудничества является американо-мексиканская Программа контроля солености в бассейне р. Колорадо [*англ. Colorado River Basin Salinity Control Program*], направленная на снижение минерализации речной воды и приносящая выгоды обеим сторонам. Кроме этого, Соглашение по Протоколу №319 [*англ. Minute 319 Agreement*], подписанное США и Мексикой в 2012 г. позволило обеспечить гибкость схем водodelения и содержало положение по обеспечению экологического стока для восстановления экосистемы дельты [3].

### 4.3 История нормативно-правового регулирования в Колорадском бассейне [3]

Водные ресурсы Колорадского бассейна совместно эксплуатируются правительствами штатов, федеральным правительством, индейскими сообществами США и Мексики, что в разные моменты взаимоотношений требовало достижения множества компромиссов, подписания межгосударственных соглашений, принятия постановлений Верховного суда США и заключения международных договоров. В совокупности эта система нормативно-правовых инструментов известна как «Закон реки» [*англ. Law of the River*]:

- *Соглашение по реке Колорадо [англ. Colorado River Compact] 1922 г.*: соглашение было разработано с учетом необходимости справедливого распределения ресурсов реки. Согласно ему, река была разделена на Верхний и Нижний бассейны, а заинтересованные стороны Верхнего

- бассейна (штаты Колорадо, Нью-Мексико, Юта и Вайоминг) и Нижнего бассейна (штаты Аризона, Калифорния и Невада) получили навечно исключительные права безвозмездного и безвозвратного использования 7,5 млн акрофутов [1 акрофут = 1 233,5 м<sup>3</sup>/га] воды из Колорадской речной системы;
- *Закон о проекте Боулдер-Каньона [англ. Boulder Canyon Project Act] 1928 г.* санкционировал строительство плотины и Всеамериканского канала [англ. All-American Canal], соединившего реку с долинами Империял и Коачелла, а также определил квоты вододеления для штатов Нижнего бассейна. согласно решению Конгресса США, плотина получила официальное название – Плотина Гувера;
  - *Договор между США и Мексикой 1944 г.* обеспечил выделение Мексике 1,5 млн акрофутов воды ежегодно. Четыре года спустя в соответствии с Соглашением по Верхнему бассейну р. Колорадо [англ. Upper Colorado River Basin Compact] была создана Верхне-Колорадская речная комиссия [англ. Upper Colorado River Commission] и распределение 7,5 млн акрофутов воды для Верхнего бассейна получило следующую структуру : штат Колорадо (51,75%), штат Нью-Мексико (11,25%), штат Юта (23%) и штат Вайоминг (14%);
  - *Принятие Закона о проекте хранения воды на реке Колорадо [англ. Colorado River Storage Project Act] 1956 г.* положило начало строительства Комплекса Уэйна Н. Аспиналла [англ. Wayne N. Aspinall Unit] в Колорадо, Комплекса Пылающего ущелья [англ. Flaming Gorge Unit] в Юте, Комплекса Навахо [англ. Navajo Unit] в Нью-Мексико и Комплекса Глен-Каньон [англ. Glen Canyon Unit] в Аризоне. В 1968 г. Закон о проекте в бассейне реки Колорадо [англ. Colorado River Basin Project Act] санкционировал начало строительных работ в рамках Центрально-Аризонского проекта [англ. Central Arizona Project, CAP], а также определил приоритет поставки воды в штат Калифорния в маловодные годы для этого комплекса. Закон также поручал министру природных ресурсов США и правительствам прибрежных штатов бассейна подготовить стратегические критерии по эксплуатации речных водохранилищ;
  - *Соглашение о количественном урегулировании [англ. Quantification Settlement Agreement] 2003 г.* включало в себя положение о переброске воды из долины Империял в округ Сан-Диего. За этим последовало Соглашение 2007 г. между 7 штатами Колорадского бассейна, согласно которому – с целью удовлетворения возросшего спроса на воду – была утверждена новая формула распределения притока в озера Пауэлл и Мид;
  - В 2012 г. США и Мексика утвердили *Протокол №319*, который устанавливал новые 5-летние правила совместного использования водных ресурсов Колорадо. Обладая ограниченными мощностями по накоплению стока, Мексика получала возможность хранить часть причитающейся ей воды из р. Колорадо в озере Мид. В обмен на это, в случае объявления дефицита воды в Нижнем бассейне, Мексика соглашалась получить меньше воды;
  - Продолжением Протокола №319 стал *Протокол №323*, утвержденный в сентябре 2017 г. Одной из задач последнего стало обеспечение подачи воды в места восстановления сред обитания, а также их поддержание и расширение до 4 300 акров (1 740 га). Согласно Протоколу №323, США обязались выделить 31,5 млн долл. США на реализацию природоохранных проектов на территории Мексики, направленных на улучшение инфраструктуры. Ожидается, что данные проекты позволят

экономить около 200 000 акрофуттов воды ежегодно. Финансирование выделяется не только федеральным правительством США, но и исполнительными органами Столичного водного округа Южной Калифорнии [англ. *Metropolitan Water District of Southern California*], Водохозяйственным управлением Южной Невады [англ. *Southern Nevada Water Authority*], Иригационным округом долины Империял [англ. *Imperial Irrigation District*] и Водоохраным округом Центральной Аризоны [англ. *Central Arizona Water Conservation District*]. В обмен на финансирование соответствующие водохозяйственные организации получают часть сэкономленной воды. Помимо финансирования природоохранных проектов, правительство и неправительственные организации США выделяют 18 млн долл. США на восстановление и мониторинг сред обитания;

- Идея создания *Плана действий на случай засухи в Нижнем бассейне* [англ. *Lower Basin Drought Contingency Plan, DCP*] возникла в 2013 г. в качестве дополнения к Соглашению о водodelении в условиях дефицита [англ. *Shortage-Sharing Agreement*] 2007 г. После сильной засухи в начале 2000-х гг. заинтересованные стороны вздохнули с облегчением, увидев высокий уровень стока в 2011 г., за чем снова последовали самые низкие показатели стока за всю историю наблюдений. В тот момент возможность того, что озеро Мид может достичь «мертвого объема» (когда уровень воды настолько низок, что она не может течь под действием силы тяжести через генерирующие установки Плотины Гувера), показалась не такой уж и маловероятной. После 6 лет переговоров в 2019 г. закон DCP был подписан. Часть плана действий относится к Верхнему бассейну – а именно, направлена на предотвращение повышения уровня воды в озере Пауэлл за счет возможности аккумуляции сэкономленной воды в Верхнем бассейне. Часть Плана действий для Нижнего бассейна требует от штатов Аризона, Калифорния и Невада обеспечить поступление дополнительных объемов воды в озеро Мид и создает дополнительные гибкие возможности для стимулирования добровольной экономии водных ресурсов, которые будут накапливаться в озере Мид.

#### 4.4 Институциональная структура [3]

С институциональной точки зрения структура управления Колорадским бассейном представляет собой сложную систему юридических документов, организаций и государственных организаций как на федеральном, так и на уровне штатов, включая следующие:

- *Соглашение по реке Колорадо 1922 г.*: служит основополагающим документом по распределению водных ресурсов р. Колорадо между 7 штатами США — Вайомингом, Колорадо, Ютой, Нью-Мексико, Аризоной, Невадой и Калифорнией. Соглашение заложило основы для дальнейшего освоения водных ресурсов бассейна;
- *Соглашение по Верхнему бассейну р. Колорадо 1948 г.*: регулирует водodelение между прибрежными штатами Верхне-Колорадского бассейна (Вайоминг, Колорадо, Нью-Мексико и Юта) и дополняет первоначальное соглашение рекомендациями по водопользованию в Верхнем бассейне;
- *Закон о проекте в бассейне реки Колорадо 1968 г.*: федеральный закон, который санкционировал строительные работы в рамках Центрально-Аризонского проекта (CAP) – крупномасштабного проекта по переброске

воды из р. Колорадо в центральную и южную части штата Аризона. Законом также предусматривалась реализация других водохозяйственных проектов на территории бассейна;

- *Бюро гидромелиорации [англ. Bureau of Reclamation] США*: ключевое федеральное агентство, отвечающее за управление водными ресурсами и развитие инфраструктуры в западной части США, включая Колорадский бассейн. Бюро курирует строительство крупных ГЭС, водохранилищ и водозаборных объектов в бассейне;
- *Ассоциация водопользователей Колорадского речного бассейна [англ. Colorado River Water Users Association, CRWUA]*: некоммерческая организация, которая способствует взаимодействию и сотрудничеству среди водопользователей на территории бассейна. Ассоциация служит платформой для заинтересованных сторон по обсуждению и решению проблем в сфере УВР;
- *Верхне-Колорадская речная комиссия [англ. Upper Colorado River Commission]*: межгосударственное агентство, оказывающее помощь в координации и управлении водными ресурсами в штатах Верхнего бассейна. Ее основная функция заключается в обеспечении соблюдения Соглашения по реке Колорадо и других связанных с ним договоренностей;
- *Программа контроля солености в бассейне р. Колорадо*: совместная американо-мексиканская инициатива по решению проблем минерализации воды в реке Колорадо. В мероприятиях программы принимают участие различные агентства, работающие по этой проблематике в бассейне;
- *Совет по сохранению водных ресурсов Колорадо [англ. Colorado Water Conservation Board, CWCB]*: включает в себя представителей всех крупных речных бассейнов и других агентств штата, которые предпринимают совместные усилия по обеспечению разумного использования и защите водных ресурсов р. Колорадо для будущих поколений. Совет был создан 85 лет назад (в 1937 г.) и на сегодня остается наиболее полным информационным ресурсом по водным ресурсам Колорадского бассейна. Совет реализует широкий спектр программ и предоставляет техническую и финансовую помощь для поддержки внедрения Водного плана Колорадо [англ. Colorado Water Plan].

#### 4.5. Юридические сложности

В бассейне р. Колорадо имеет множество сложных правовых проблем, что отражает конкурирующие интересы различных заинтересованных сторон и ограниченность доступных водных ресурсов [1]. Среди них можно назвать следующие:

- Бассейн Колорадо сталкивается с хронической и чрезмерной эксплуатацией водных ресурсов, т.е. постоянным превышением спроса на воду способности реки восстанавливать свои запасы. В нормативно-правовых инструментах, например, Соглашении по реке Колорадо, изначально заложено использование большего количества воды, чем река может обеспечить. Это привело к необходимости разработки планов действий на случай засухи и ведения постоянных переговоров между прибрежными штатами в попытке решить проблемы дефицита воды в периоды засухи [1];

- Споры между 7-ю штатами США, а также между США и Мексикой по вопросам вододеления и водопользования привели к юридическим проблемам. Обеспечение соблюдения положений, установленных договорами и соглашениями, такими как Соглашение по реке Колорадо и Протокол №319, равно как и разрешение соответствующих споров осложняется юридически нечеткими формулировками, а иногда и оспариванием их трактовки в суде [3];
- Добыча подземных вод в бассейне часто регулируется сложными юридическими документами, положения которых могут различаться от штата к штату. Обеспечение баланса между использованием поверхностных и грунтовых вод, а также необходимость предотвратить их истощение и снижение их уровня, представляет юридически сложный вопрос [3];
- Проблемы юридического характера также возникают по вопросам качества воды, а именно минерализации и загрязнения из сельскохозяйственных и муниципальных источников. Соблюдение норм качества воды и разработка эффективной целевой политики постоянно вызывают юридические вопросы [1].

Реагирование на вышеупомянутые юридические вызовы требует сотрудничества между прибрежными штатами, коренными народами, федеральными агентствами и другими заинтересованными сторонами. Нормативно-правовые инструменты должны обладать гибкостью и адаптивностью к меняющимся условиям; споры часто можно разрешить посредством переговоров, посредничества или, в некоторых случаях, судебных процедур. В целом, внедрение всеобъемлющего и комплексного правового подхода имеет ключевое значение для обеспечения устойчивого УВР в бассейне реки Колорадо.

#### **Источники:**

1. Отчет Исследовательской службы Конгресса, ИСК (2023). Управление рекой Колорадо: распределение воды, засуха и роль федерального правительства [*Management of the Colorado River: Water Allocations, Drought, and the Federal Role*] (<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45546>);
2. Геологическая служба США, ГС США (2018). Министерство природных ресурсов США (<https://www.usgs.gov/mission-areas/water-resources/science/colorado-river-basin-focus-area-study>);
3. Совет по охране водных ресурсов Колорадо, СОВРК (2023) (<https://cwcb.colorado.gov/about-us/jobs>).

## ПРИМЕР 5. БАСЕЙН РЕКИ АМАЗОНКА

### 5.1 Краткий обзор

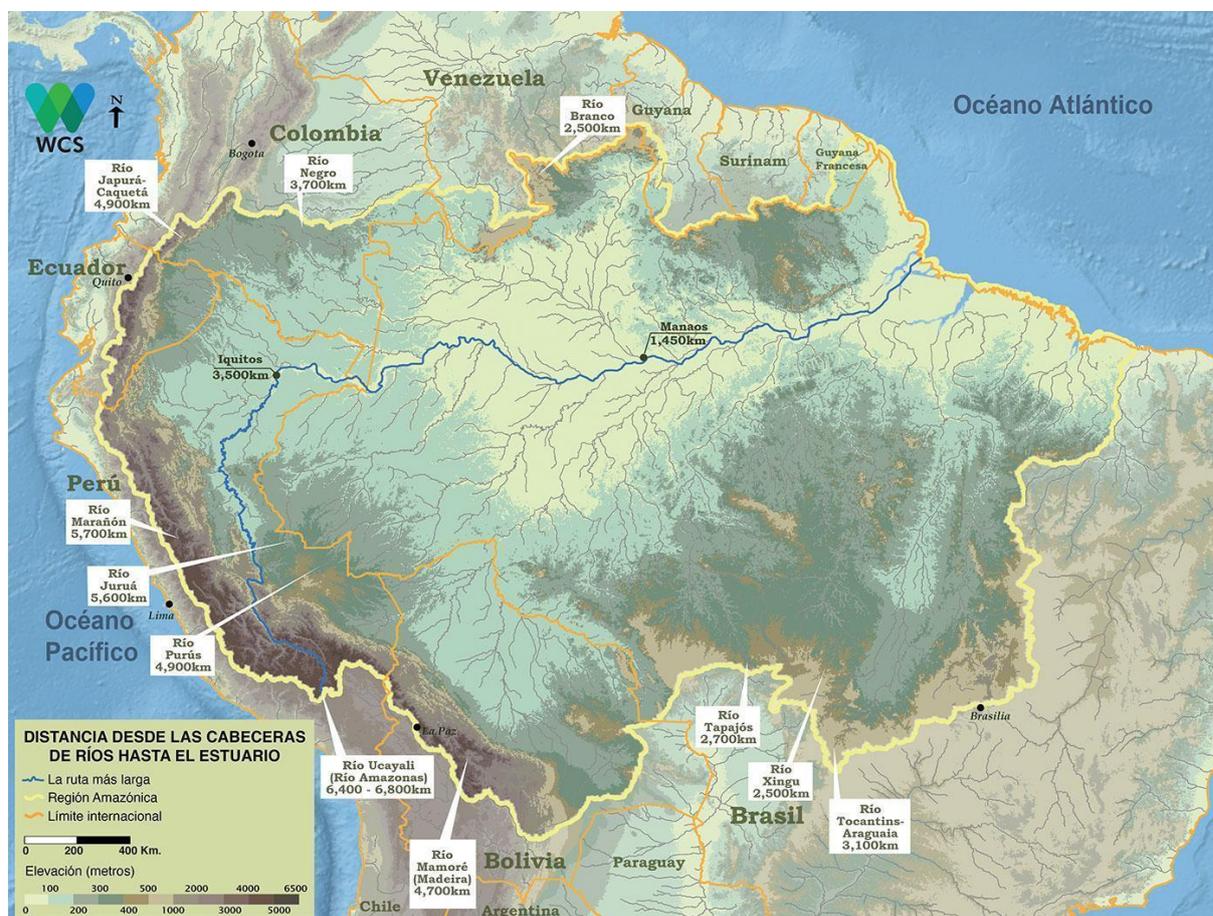


Рисунок 8. Бассейн реки Амазонки [1].

Бассейн реки Амазонка охватывает центральную и восточную части Южной (Латинской) Америки и располагается к востоку от Андской горной системы, простираясь от Гайанского плато на севере до Бразильского плато на юге. Площадь Амазонского бассейна составляет более 6 100 000 км<sup>2</sup>, т.е. 44% территории всего континента. Река протекает через территорию Боливии, Бразилии, Колумбии, Эквадора, Гайаны, Перу, Суринама и Венесуэлы. Бассейн включает в себя зоны с самыми разнообразными климатическими и топографическими характеристиками – так, например, разница высот над уровнем моря между истоком (в Андах) и устьем реки составляет 6 500 м [1].

Амазонка – протянувшаяся примерно на 7 100 км от истока в Перу до атлантического побережья Бразилии – является самой длинной, самой широкой и самой глубокой рекой в мире. Ее сток составляет примерно 210 000 м<sup>3</sup>/с, что превышает совокупный сток девяти следующих по размеру рек на планете. Амазонская речная система включает 10 суб-бассейнов, крупнейшими из которых по площади являются суб-бассейны рек Negro, Шингу, Мадейра, Тапажос и Журуа. С гидрологической точки зрения примерно 65% общего стока бассейна в Атлантический океан поступает из суб-бассейнов рек Солимоэнс и Мадейра, берущих начало в Андах и составляющих около 60% площади Амазонского

бассейна. Большая часть бассейна покрыта влажными тропическими лесами – это более 56% всей площади широколиственных лесов мира [1].

## 5.2 Социально-экономические аспекты в контексте NEXUS

### 1. *Население и демография*

Территория Амазонского бассейна является домом для более 30 млн чел., которые являются гражданами 9-ти разных стран. По данным Координатора организаций коренных народов бассейна Амазонки [*англ. Coordinator of Indigenous Organizations of the Amazon Basin*] (<https://coicamazonia.org/>), около 9% (2,7 млн чел.) населения Амазонского бассейна по-прежнему составляют коренные народы – 350 различных этнических групп, более 60 из которых до сих пор живут практически изолированно. И все же, несмотря на свои масштабы и кажущуюся удаленность, биом Амазонки удивительно хрупок и близок каждому из нас [1].

### 2. *Сельское хозяйство и продовольственная безопасность*

Сельское хозяйство традиционно является одним из основных видов экономической деятельностью в Амазонии, которая в доколумбовую эпоху стала центром одомашнивания многих культур и фруктовых деревьев, включая бразильский орех, маниоку, какао, купуасу, гуарану, ингу, персиковую пальму, ананас и острые сорта перца (бикиньо, кайенский, кумари, мурупи, хабанеро, пири-пири, табаско) и др. Некоторые из этих культур в настоящее время широко культивируются в странах тропической зоны и стали востребованным товаром. Около 67% фермерских угодий Амазонского бассейна находятся в Бразилии; за ней следуют Перу (14%) и Боливия (9%) [1].

### 3. *Водные ресурсы и ирригация*

Бассейн Амазонки известен своими обширными тропическими лесами и сложной сетью рек. Водные ресурсы бассейна играют решающую роль в поддержке богатого биоразнообразия и широкого спектра экосистем. В течение года в бассейне выпадает большое количество осадков, что способствует плотному гидрологическому циклу. Осадки питают тропические леса и водотоки [2].

Естественных обильных осадков, как правило, достаточно для ведения традиционного сельского хозяйства, однако в некоторых районах практикуется мелкомасштабное орошение конкретных культур.

### 4. *Производство энергии*

Бассейн Амазонки обладает одним из крупнейших гидроэнергетических потенциалов в мире благодаря своей обширной речной сети и значительному стоку. Многочисленные реки и их притоки делают регион пригодным для строительства крупных ГЭС. В Амазонском бассейне было реализовано несколько гидроэнергетических проектов, некоторые известные примеры которых включают ГЭС Бальбина в Бразилии и ГЭС Санту-Антониу и Джирау на р. Мадейра [2].

### 5. *Экономические аспекты*

Экономика бассейна разнообразна и представляет собой комбинацию традиционных видов деятельности с эксплуатацией природных ресурсов и растущими новыми секторами (напр., сельское хозяйство и туризм). На экономическую динамику данного речного бассейна влияет сложное взаимодействие факторов, включая потребности мирового рынка, национальные

меры целевых политик и инициативы местных сообществ. Достижение устойчивого экономического развития в регионе требует тщательной оценки потенциальных экологических и социальных последствий различных видов экономической деятельности [1].

#### 6. Экологические вызовы

Основные экологические проблемы трансграничного характера можно сгруппировать следующим образом: (1) антропогенное давление, вызываемое неконтролируемым расширением деятельности человека, которое способствует разрушению хрупких экосистем; (2) вырубка (сведение) лесов и расчистка растительного покрова, вызывающая утрату и эрозию почвы, сокращение биоразнообразия и отложение осадков в реках; (3) изменения гидрологического цикла, связанные с изменениями глобального климата и усугубляемые изменением лесного покрова Амазонки ввиду пожаров и засух; (4) загрязнение и ухудшение качества воды, происходящие главным образом из-за неизбирательного использования сельскохозяйственных пестицидов, борьбы с незаконными посевами, сброса твердых отходов, а также ненадлежащих практик водопользования и очистки сточных вод в населенных пунктах [1].

#### 7. Сотрудничество на уровне бассейна

Сотрудничество в бассейне Амазонки предполагает совместную работу множества стран, общин коренных народов и различных заинтересованных сторон с целью решения общих проблем и содействия устойчивому развитию. Амазонский бассейн охватывает несколько стран, включая Бразилию, Перу, Колумбию, Венесуэлу, Эквадор, Боливию и ряд более мелких. Международное сотрудничество имеет решающее значение для решения трансграничных проблем, таких как сведение лесов, сохранение биоразнообразия и изменение климата [1].

Одним из примеров плодотворного сотрудничества между прибрежными странами является Организация договора о сотрудничестве в Амазонии (ОДСА) [*англ. Amazon Cooperation Treaty Organization, ACTO*], также известная как Амазонский пакт – межправительственная организация, основанная странами Амазонии для содействия устойчивому экологическому и социально-экономическому развитию бассейна [1].

### 5.3 История нормативно-правового регулирования в Амазонском бассейне [1]

Правовое регулирование бассейна Амазонки имеет сложную историю, включающую международные соглашения, национальное законодательство и усилия по балансированию экономического развития и природоохранных мероприятий:

- *Колониальный период:* в колониальную эпоху европейские державы претендовали на территории в бассейне Амазонки. По Тордесильясскому договору [*англ. Treaty of Tordesillas*] 1494 г. недавно открытые земли были поделены между Португалией и Испанией, что повлияло на последующее определение национальных границ в регионе;
- *Усилия по развитию международного сотрудничества в бассейне Амазонки в XX-м веке:* Договор о сотрудничестве в Амазонии [*англ. Amazon Cooperation Treaty, ACT*] был заключен в 1978 г. 8-мью прибрежными

- странами с целью содействия совместным усилиям в сфере устойчивого развития, сохранения природы и научных исследований;
- *Разработка нормативно-правовых документов для обеспечения защиты природы и прав коренных народов:* например, в 1998 г. в Бразилии был принят Закон об экологических преступлениях [*англ. Environmental Crimes Law*], устанавливающий ответственность за деятельность, ведущую к ухудшению состояния окружающей среды. Ситуация с признанием прав коренных народов улучшилась после ратификации рядом государств Амазонии Конвенции №169 Международной организации труда;
  - *Лесной кодекс и законодательство по вопросам землепользования:* национальные законы, например, Лесной кодекс Бразилии, внесли свой вклад в регулирование землепользования и сведения лесов. Поправки к Лесному кодексу, вносимые на протяжении многих лет, отражают продолжающиеся дебаты в отношении баланса между расширением сельскохозяйственной отрасли и целями сохранения природы;
  - *Региональные инициативы и соглашения:* такие как Организация договора о сотрудничестве в Амазонии (Амазонский пакт), направлены на расширение сотрудничества между странами Амазонского бассейна и реализацию совместных мер по решению общих проблем бассейна, связанных со сведением лесов, утратой биоразнообразия и изменением климата;
  - *Международные соглашения и механизмы финансирования для поддержки усилий по сохранению и устойчивому развитию Амазонки:* напр., созданный в 2008 г. Амазонский фонд [*англ. Amazon Fund*] оказывает финансовую помощь проектам, направленным на борьбу с вырубкой лесов.

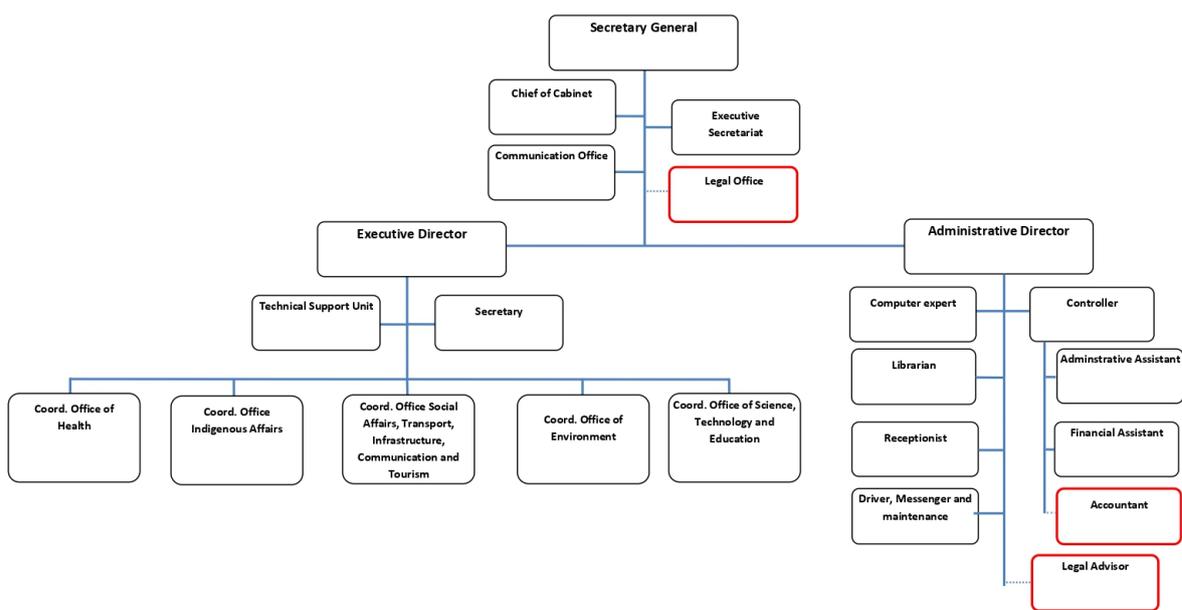
#### 5.4 Институциональная структура [1]

Договор о сотрудничестве в Амазонии был подписан 3 июля 1978 года между представителями Боливии, Бразилии, Колумбии, Эквадора, Гайаны, Перу, Суринама и Венесуэлы, который ознаменовал собой запуск процесса координации и сотрудничества и в 2010 г. отметил свое 30-летие. На протяжении всей своей истории ДСА содействовал развитию механизмов консолидации и институционализации общего видения для мотивации стран-участниц.

В 1998 г. прибрежные государства Амазонского бассейна решили сделать еще один поступательный шаг в рамках этого совместного процесса, учредив Организацию Договора о сотрудничестве в Амазонии (ОДСА) и ее Постоянного секретариата. В рамках этих усилий и задач 13 декабря 2002 г. в городе Бразилиа, Бразилия, была открыта штаб-квартира организации, где в настоящее время располагается ее Постоянный секретариат.

ОДСА — международная организация, высшим органом которой является Совещание министров иностранных дел, поддержку деятельности которой оказывают Амазонский совет по сотрудничеству (АСС) [*англ. Amazon Cooperation Council ACC*] и Координационная комиссия амазонского совета по сотрудничеству [*англ. Coordinating Commission of the Amazon Cooperation Council, CCOOR*]. На национальном уровне в государствах-членах функционируют Постоянные национальные комиссии [*англ. Permanent National Commissions, PNC*],

ответственные за реализацию положений ДСА на своих суверенных территориях, равно как и за исполнение решений, принимаемых на заседаниях АСС и совещаниях министров иностранных дел, независимо от любой другой деятельности, порученной любым из государств (ст. XXIII Договора о сотрудничестве в Амазонии). Под руководством национальных МИД данные органы объединяют внутри себя представителей всех организаций, занимающихся вопросами сотрудничества и развития Амазонского бассейна в своих границах.



**Рисунок 9. Структура Организации Договора о сотрудничестве в Амазонии (ОДСА) [2].**

ОДСА – стратегические цели [2]:

- содействовать обмену и сотрудничеству между государствами-членами посредством продвижения стратегического устойчивого развития и устойчивых средств к существованию в регионе для улучшения качества жизни его жителей, уделяя особое внимание уязвимым группам населения, коренным народам и другим племенным общинам;
- обеспечивать уважение и поддержку интересов и суверенитета государств-членов;
- содействовать и стимулировать действия по сохранению, защите, охране и устойчивому использованию лесов, биоразнообразия и водных ресурсов Амазонии;
- содействовать управлению ресурсами Амазонии в контексте уважения и гармонии с природой и окружающей средой;
- продвигать и распространять культуру Амазонии, а также поощрять уважение и защиту древних и современных знаний и мудрости;
- содействовать координации планов и программ государств-членов по развитию населения Амазонии, уделяя особое внимание уязвимым группам населения, коренным народам и другим племенным общинам.

## 5.5 Юридические сложности [1]

Бассейн Амазонки сталкивается с рядом юридических проблем, проистекающих из сложного взаимовлияния между задачами в сферах охраны природы, экономического развития, защиты прав коренных народов и международного сотрудничества:

- несанкционированная лесозаготовка, расчистка земель под сельскохозяйственные угодья (напр., разведение крупного рогатого скота и выращивание сои) и развитие инфраструктуры создают серьезные юридические проблемы. Законы, регулирующие вопросы землепользования и вырубki лесов, часто подвергаются пересмотру, и их соблюдение может быть затруднительным;
- коренные общины Амазонии сталкиваются с юридическими проблемами в плоскости землевладения и признания их территориальных прав. Споры по поводу прав собственности на землю и противоречивые нормативно-правовые требования могут приводить к конфликтам между коренным населением и внешними сторонами;
- мониторинг и обеспечение соблюдения природоохранного законодательства в бассейне Амазонки является сложной задачей ввиду обширной и зачастую недоступной территории. Вопросы укрепления механизмов правоприменения и улучшения возможностей по мониторингу все еще требуют юридического решения;
- строительство крупных плотин для гидроэнергетических проектов вызывает юридические проблемы, связанные с оценкой воздействия на окружающую среду, перемещением местных сообществ и потенциальным нарушением прав коренных народов. Балансирование энергопотребностей с экологическими и социальными соображениями является сложной юридической задачей;
- реализация правовых норм по защите биоразнообразия затрудняется ввиду разрушения сред обитания, загрязнения и инвазивных видов. Укрепление законодательства и механизмов правоприменения имеет решающее значение для сохранения биоразнообразия.

Разрешение вышеперечисленных юридических проблем требует всеобъемлющего и комплексного подхода, предполагающего сотрудничество между правительствами, общинами коренных народов, неправительственными организациями и международным сообществом. Меры по укреплению законодательной базы, совершенствованию правоприменительных механизмов и продвижению устойчивых практик имеют ключевое значение в рамках усилий по решению сложных проблем, стоящих перед бассейном реки Амазонки.

### Источники:

1. ФАО (2015). АКВАСТАТ, Обзор трансграничного речного бассейна – Амазонка. Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, Рим, Италия;
2. Организация Амазонского Договора о сотрудничестве, ОАДС (2023) (<http://otca.org/en/about-us/>).

Региональный проект USAID по водным ресурсам и окружающей среде  
050051, г. Алматы, Казахстан  
ул.Керей- Жанибек Хандар, д.1 В  
[Facebook.com/CentralAsiaForWaterAndEnvironment](https://www.facebook.com/CentralAsiaForWaterAndEnvironment)

Региональный проект Blue Peace Central Asia  
<https://bluepeace-centralasia.ch/ru/>

---

Данная публикация стала возможной благодаря помощи, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID) и Швейцарское Агентство по развитию и сотрудничеству (SDC).

Авторы несут ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или SDC.