

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

РЕЧНЫЕ БАССЕЙНОВЫЕ КОМИССИИ И ИНЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ В ОБЛАСТИ ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Укрепление потенциала водного сотрудничества

в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
Конвенция по охране и использованию
трансграничных водотоков и международных озер

**РЕЧНЫЕ БАССЕЙНОВЫЕ КОМИССИИ
И ИНЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ
В ОБЛАСТИ ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОДНОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА**

**Укрепление потенциала водного сотрудничества
в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии**



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2009 год

Примечание

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

Выражение признательности и благодарности

Секретариат ЕЭК ООН выражает признательность Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе за финансирование семинара. ЕЭК ООН также выражает признательность Юлии Тромбицкой, Европейский ЭКО-Форум, как основному автору настоящей публикации.

ECE/MP.WAT/32

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
--

Sales No. R.09.II.E.16 ISBN 978-92-1-416056-4
--

ISSN 1991-8496

ПРЕДИСЛОВИЕ

В Плате выполнения решений, принятом в 2002 году на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханнесбурге, говорится, что обеспечение действенной институциональной базы – это ключ к полной реализации Повестки дня на XXI век и решению новых задач в области устойчивого развития. Прочное институциональное сотрудничество государств составляет самую суть Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года (Конвенции по трансграничным водам).

Государства региона ЕЭК ООН заключают все больше многосторонних и двусторонних соглашений, регулирующих использование и охрану трансграничных вод. В целях обеспечения эффективной реализации этих соглашений государства создают совместные органы по трансграничному водному сотрудничеству, которые служат как форумом, так и инструментом для плодотворного диалога и принятия решений. Существующие совместные органы отличаются по своей форме и сфере деятельности и обладают разнообразным опытом в области институциональных механизмов и организационных структур. Такой опыт весьма полезен для поддержки усилий по созданию и укреплению трансграничного водного сотрудничества в государствах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Несмотря на то, что предпосылкой эффективного сотрудничества всегда служит политическая воля, важно обеспечить, чтобы совместные органы с участием стран ВЕКЦА с самого начала обладали надлежащими механизмами для эффективного решения поставленных задач.

В ответ на эту потребность, в публикации *«Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества»* проанализированы вопросы организации и деятельности совместных органов как в регионе, так и по всему миру. В ней также приводятся примеры из практики институционального сотрудничества. Публикация содержит глубокий анализ таких сложных вопросов, как механизмы финансирования, сотрудничество с национальными властями, выполнение решений и возможности участия общественности в деятельности совместных органов. Текст дополняют многочисленные примеры, связанные с действующими соглашениями. В нем также предлагаются рекомендации по улучшению работы существующих совместных органов и по заключению новых соглашений и созданию совместных органов с участием стран ВЕКЦА. Это должно послужить толчком к более тесной совместной работе стран ВЕКЦА и может способствовать активизации международных усилий в поддержку новых инициатив прибрежных государств в регионе ВЕКЦА.

Я убежден, что данная публикация окажется полезной для всех, кто работает в сфере трансграничных вод, – государственных служащих всех уровней, международных организаций, неправительственных организаций и других заинтересованных сторон, – в их усилиях по построению и совершенствованию институционального сотрудничества в целях достижения устойчивого использования трансграничных вод в регионе ВЕКЦА и за его пределами.



Ян Кубиш

Исполнительный секретарь
Европейская экономическая комиссия ООН

ВВЕДЕНИЕ

Проект «Потенциал водного сотрудничества» (ПВС) предназначен для оказания поддержки трансграничному водному сотрудничеству в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Данный проект входит в программу работы Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенции по трансграничным водам). Целью проекта является создание условий, способствующих плодотворному сотрудничеству и обмену опытом по нормативным, институциональным и методологическим аспектам интегрированного управления трансграничными водами. Проект призван также ознакомить страны ВЕКЦА с ценным опытом, накопленным в других частях региона ЕЭК ООН. В рамках проекта ПВС предполагается создание сети экспертов стран ВЕКЦА, занимающихся вопросами управления трансграничными водами.

Проект данной публикации был подготовлен с целью стимулировать обсуждение и обмен мнениями на семинаре ПВС «Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества» (Алматы, Казахстан, 23-25 октября 2007 года). Семинар был организован совместно Европейской экономической комиссией ООН, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Настоящая публикация доработана по итогам работы семинара. Публикация подготовлена г-жой Юлией Тромбицкой, Европейский ЭКО-Форум, и г-жой Франческой Бернадини, г-жой Соней Копель и г-ном Бо Либертом из секретариата ЕЭК ООН.

Ценные замечания к данной публикации представили г-жа Хайде Йекел, Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности Германии; г-жа Ана Драпа, Министерство окружающей среды и устойчивого развития Румынии; г-жа Саба Нордстром, ОБСЕ; г-н Юрг Штауденманн, ПРООН; г-н Юрий Стеклов, консультант; г-н Михаил Калинин, Центральный научно-исследовательский институт комплексного использования водных ресурсов Беларуси; г-н Владимир Билокон, Программа экологического оздоровления бассейна Днестра под эгидой ПРООН-Глобального экологического фонда; и г-жа Наталья Алексеева, Центр трансграничного сотрудничества Чудского озера.

Особую признательность хотелось бы выразить представителям совместных органов, которые внесли неоценимый вклад в проведение семинара в Алматы, а именно г-ну Жан-Мари Рьесу, Международные комиссии по защите рек Мозель и Саар от загрязнения; г-ну Драгану Зелико, Международная комиссия по бассейну реки Сава; г-ну Думитру Друмя, Международная комиссия по охране реки Дунай; г-ну Виктору Духовному, Научно-информационный центр Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии; г-ну Баратали Кошматову, сопредседателю Комиссии Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас; и г-ну Мавлону Казакову, Международный Фонд Спасения Арала.

В публикации рассматриваются структура и деятельность совместных органов и представлены рекомендации по развитию сотрудничества, а также организации и совершенствованию работы совместных органов в странах ВЕКЦА. Особое внимание уделяется тем аспектам, где уже существующие совместные органы в странах ВЕКЦА могли бы улучшить свою деятельность путем укрепления институциональных

механизмов. Публикация также рассматривает проблемы и перспективы сотрудничества в отдельных речных бассейнах. Данная публикация будет полезна тем, кто предпринимает первые шаги к построению сотрудничества прибрежных государств, а также представителям действующих совместных органов. Она также призвана дать пищу для размышления международным организациям, политическим деятелям, лицам, ответственным за принятие решений, неправительственным организациям и другим заинтересованным сторонам.

СОДЕРЖАНИЕ

Список таблиц и рисунков.....	viii
Список аббревиатур и кратких наименований.....	ix
Резюме.....	1
Введение.....	5
1. Международное право в области управления, использования и охраны трансграничных водотоков и создание совместных органов.....	7
2. Институциональные механизмы трансграничного водного сотрудничества.....	11
2.1. Типы институциональной организации.....	11
2.2. Отсутствие договоренностей об органе по реализации соглашения.....	11
2.3. Институт Уполномоченных и его отличие от института совместных комиссий.....	12
3. Основные черты и деятельность совместных органов	14
3.1. Географический охват сферы действия.....	14
3.2. Компетенция, функции и задачи совместных органов.....	17
3.3. Организационная структура.....	23
3.4. Правила процедуры.....	28
3.5. Принципы принятия решений.....	30
3.6. Секретариат.....	31
3.7. Правосубъектность.....	32
3.8. Участие общественности.....	32
3.9. Финансирование.....	36
3.10. Сотрудничество с национальными органами и выполнение решений	38
4. Международное сотрудничество совместных органов.....	40
5. Выводы и рекомендации по созданию и совершенствованию совместных органов в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии	43

Приложения

I: Обзор предложений по созданию новых и повышению эффективности некоторых действующих совместных органов в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии	47
II: Список вебсайтов совместных органов.....	54

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1. Межправительственные соглашения по трансграничным водам, заключенные с участием государств ВЕКЦА с начала 1990-х годов, и соответствующие совместные органы.....	5
---	---

СПИСОК РИСУНКОВ

Рисунок 1. Организационная структура Комиссии по Одру	24
Рисунок 2. Организационная структура Комиссии по реке Меконг	25
Рисунок 3. Организационная структура Комиссии по Чу и Талас	28

СПИСОК АББРЕВИАТУР И КРАТКИХ НАИМЕНОВАНИЙ

Агентство USAID	Агентство США по международному развитию
АМП	Ассоциация международного права
АБР	Азиатский банк развития
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВРД	Водная рамочная директива
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ЕС	Европейский Союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия ООН
Инициатива ENVSEC	Инициатива «Окружающая среда и безопасность»
ИУВР	Интегрированное управление водными ресурсами
Комиссии по Мозелю и Саару	Международные комиссии по защите рек Мозель и Саар от загрязнения
Комиссия по Одру	Международная комиссия по защите реки Одер от загрязнения
Комиссия по Саве	Международная комиссия по бассейну реки Сава
Комиссия по Чу и Талас	Комиссия Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас
МКВК	Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии
МКЗР	Международная комиссия по защите Рейна
МКОРД	Международная комиссия по охране реки Дунай
МФСА	Международный фонд спасения Арала
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ПВС	Потенциал водного сотрудничества в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии

ПРООН	Программа развития ООН
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде

РЕЗЮМЕ

С начала 1990-х годов все государства в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии (ВЕКЦА) предприняли меры по налаживанию трансграничного водного сотрудничества. Многие из них стали участниками международных конвенций и соглашений в этой области и/или заключили между собой двусторонние и многосторонние соглашения и создали совместные органы для поощрения трансграничного водного сотрудничества. В нескольких бассейнах в ВЕКЦА предпринимаются усилия по разработке новых соглашений и созданию совместных органов. Однако целый ряд трансграничных водных объектов в странах ВЕКЦА не охвачен соглашениями и, в некоторых случаях, действующие соглашения и совместные органы оказываются неэффективными для решения существующих проблем. Эта публикация призвана способствовать созданию и повышению эффективности совместных органов в регионе.

Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года (далее: Конвенция по трансграничным водам) представляет собой уникальное международное рамочное соглашение, которое уделяет большое внимание институциональному сотрудничеству государств. Заключение и/или пересмотр двусторонних или многосторонних соглашений и создание совместных органов являются обязательными для Сторон этой конвенции. Семь государств ВЕКЦА входят в число 36 Сторон конвенции.

В межгосударственных соглашениях по трансграничным водам можно выявить три основных типа институциональной организации сотрудничества государств: (а) без назначения каких-либо органов по реализации соглашения; (b) назначение Уполномоченных (представителей правительств); и (с) создание совместной комиссии, ответственной за реализацию соглашения. Совместные комиссии несомненно преобладают в мировой практике, в то время как назначение Уполномоченных встречается, главным образом, в соглашениях в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) и ВЕКЦА и более характерно для соглашений по пограничным водам. Вместе с тем, в соглашениях, которых были заключены государствами ВЕКЦА или с участием государств ВЕКЦА с начала 1990-х годов, институт Уполномоченных уже не доминирует.

В целом, в институциональном аспекте институт Уполномоченные слабее, чем институт совместных комиссий. Однако в соглашениях, заключенных с начала 1990-х годов, наблюдается тенденция усиления этого института.

По географическому охвату сферы действия можно выделить соглашения и совместные органы, распространяющие свою деятельность на весь бассейн трансграничного водотока; на часть бассейна; только на пограничные воды; или же на сотрудничество в рамках конкретного проекта, программы или вида использования трансграничного водотока. В мировой практике наблюдается четкая тенденция к заключению соглашений по водотокам всеми прибрежными государствами для реализации бассейнового подхода и в целях обеспечения интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР). Несмотря на требование Конвенции по трансграничным водам определять воды в самом соглашении, многие соглашения с участием стран ВЕКЦА конкретно не указывают воды, к которым они применяются.

С течением времени, компетенция совместных органов стала намного шире за счет новых сфер деятельности и растущих полномочий экологического характера. Функции и задачи совместных органов стали всеобъемлющими и разнообразными для того, чтобы сделать возможным применение бассейнового подхода и принципов ИУВР совместными органами и прибрежными государствами. Среди функций совместных органов можно выделить: (а) координационно-совещательную функцию; (b) исполнительную функцию; и (с) функцию контроля за выполнением соглашения и урегулирования споров. Функции совместных органов конкретизируются в задачах, возлагаемых на них в соответствующих соглашениях. Конвенция по трансграничным водам содержит минимальный перечень задач, которыми должны быть наделены совместные органы, создаваемые в соответствии с конвенцией. На практике, в компетенцию целого ряда конкретных совместных органов включены также многие дополнительные задачи.

Наиболее очевидным признаком, по которому отличаются между собой Уполномоченные и совместные комиссии, является организационная структура. Организационная структура института Уполномоченных достаточно проста, в то время как совместные комиссии обычно обладают более разветвленной организационной структурой. Совместные комиссии чаще всего имеют орган или органы, принимающие решения, исполнительные органы и рабочие или вспомогательные органы. Элементами организационной структуры совместных комиссий могут быть, в частности, конференция Сторон соглашения, пленарное заседание комиссии, делегации Сторон, орган на уровне глав делегаций, председатель комиссии, секретариат, рабочие группы, группы экспертов, аудиторская комиссия, консультативная группа доноров, информационный центр, центр по подготовке кадров, национальные отделения совместного органа и наблюдатели. Несмотря на многообразие организационных структур совместных комиссий, важно, чтобы помимо органов, принимающих решения, у комиссий были еще и исполнительные и рабочие органы для обеспечения непрерывности и последовательности деятельности и выполнения принимаемых решений.

Совместные комиссии в Европе и по всему миру накопили большой опыт и выработали передовые методы в области институциональных аспектов создания и работы совместных органов. Это, в частности, касается правил процедуры, принципов и процедур принятия решений, вопросов функционирования секретариата и регулирования правосубъектности. Совместные комиссии выработали механизмы по обеспечению участия общественности, такие как статус наблюдателя, рабочие группы по сотрудничеству с неправительственными организациями (НПО) и другими заинтересованными сторонами, конференции заинтересованных сторон и др.

Разработан целый ряд финансовых механизмов для финансирования не только затрат по проведению совещаний и повседневному мониторингу, но и деятельности по выполнению совместных программ и поддержанию организационных механизмов совместных органов, включая расходы на функционирование секретариата. При том, что вклады Сторон обычно являются основным источником бюджета, некоторые совместные комиссии практикуют создание резервных фондов, ведение партнерства с частным сектором, привлечение донорской поддержки или учреждение финансовых фондов.

Разработан целый ряд механизмов по обеспечению сотрудничества между речными и морскими комиссиями, а также между речными комиссиями, действующими в рамках

одного водосбора. Такие механизмы включают в себя предоставление статуса наблюдателя, подписание соглашений или меморандумов о сотрудничестве, создание совместных рабочих или целевых групп, а также осуществление совместных проектов.

Выполнение решений совместного органа может осуществляться только при сотрудничестве совместного органа и национальных органов участвующих государств. Такое сотрудничество может обеспечиваться надлежащим представительством в составе совместного органа национальных органов, министерств и ведомств, ответственных за управление и защиту водных ресурсов, на высоком политическом уровне. Такому сотрудничеству могут способствовать четкие механизмы представления отчетности. Другими механизмами, способствующими выполнению, являются назначение участвующими государствами компетентных органов, ответственных за реализацию соглашения, или создание совместным органом дополнительных структур на национальном уровне.

Ни один из существующих совместных органов не может считаться образцом для всех случаев, поскольку совместные органы создаются применительно к определенным водам для решения конкретных задач в контексте реальных политических, экономических и социальных условий. Вместе с тем, можно выявить ряд принципов, соблюдение которых повышает эффективность деятельности совместных органов и способствует укреплению сотрудничества. К таким принципам относятся широкая компетенция совместного органа, позволяющая реализовывать принципы ИУВР; четко определенные полномочия совместного органа и наличие организационной структуры, позволяющей подготавливать и принимать решения, а также обеспечивать их выполнение. Такие принципы также включают эффективные механизмы взаимодействия совместного органа с национальными властями; наличие четко определенных механизмов представления отчетности; наличие финансовых средств на осуществление совместных программ и поддержание организационной структуры; наличие механизмов участия общественности и заинтересованных сторон в деятельности совместного органа. Важно определять воды, являющиеся предметом соглашения, с учетом бассейнового принципа и обеспечить участие в совместном органе всех государств бассейна. Заключение двусторонних соглашений и создание совместных органов на двусторонней основе важно, однако не может считаться заменой сотрудничеству по всему трансграничному бассейну или бассейнам.

Деятельность многих существующих совместных органов в странах ВЕКЦА можно улучшить путем укрепления институциональных механизмов. Это предполагает:

- улучшение представительства национальных органов в совместном органе и совершенствование координации на национальном уровне;
- взятие на себя прибрежными государствами более солидных финансовых обязательств по покрытию расходов по осуществлению совместных программ и поддержанию организационной структуры;
- создание исполнительных и рабочих органов (по меньшей мере, малочисленных, но постоянных секретариатов);
- внедрение механизмов по участию общественности и доступу к информации;
- разработку четких требований по представлению отчетности.

Кроме того, эффективному сотрудничеству может способствовать поощрение технологических инноваций и тесная работа с частным сектором.

Усилия, направленные на заключение новых соглашений и создание новых совместных органов странами ВЕКЦА или с участием стран ВЕКЦА, можно начинать с поощрения совместной деятельности национальных органов прибрежных государств по техническим вопросам или в отдельных областях сотрудничества, а также с совместной работы НПО и других заинтересованных сторон. Международные организации могут предложить ценный опыт и выступить нейтральными помощниками для организации диалога прибрежных государств. Существующие совместные органы могут поделиться большим опытом в области организационной структуры и механизмов функционирования.

ВВЕДЕНИЕ

После распада Советского Союза и образования независимых государств на его пространстве многие внутренние проблемы использования, распределения и охраны водных ресурсов приобрели трансграничный характер. С начала 1990-х годов все государства Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)¹ в той или иной степени предприняли меры по налаживанию трансграничного сотрудничества по использованию и охране водных ресурсов. Многие из них стали участниками международных конвенций и соглашений в этой области и заключили между собой новые двусторонние и многосторонние соглашения по трансграничным водам, предусматривающие, в числе прочих мер, создание совместных органов.²

Таблица 1. Межправительственные соглашения по трансграничным водам, заключенные с участием государств ВЕКЦА с начала 1990-х годов, и соответствующие совместные органы³

№.	Наименование и дата подписания	Совместный орган
1.	Соглашение между Правительством Украины и Правительством Российской Федерации о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов (1992)	Уполномоченные
2.	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов (1992)	Совместная комиссия
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)	Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии
4.	Соглашение между Правительством Республики Молдова и Правительством Украины о совместном использовании и охране пограничных вод (1994)	Уполномоченные
5.	Соглашение между Правительством Украины и Правительством Словакии по вопросам водного хозяйства в пограничных водах (1994)	Совместная комиссия
6.	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны, регулирования и воспроизводства живых водных ресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури (1994)	Ранее созданная смешанная комиссия
7.	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области сохранения и использования рыбных запасов в Чудском, Теплом и Псковском озерах (1994)	Межправительственная комиссия по рыболовству
8.	Конвенция о сотрудничестве по охране и устойчивому использованию реки Дунай (1994)	Совместная комиссия
9.	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод (1995)	Уполномоченные

¹ Странами ВЕКЦА являются Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан.

² Перечень соглашений по трансграничным водам, действовавших для стран ВЕКЦА по состоянию на 2002 год, представлен в публикации «Сотрудничество по трансграничным водам: Тенденции в новых независимых государствах», серия публикаций по водным проблемам No. 4 ECE/MP.WAT/16, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2006 год.

³ В таблицу 1 не включены соглашения общего характера об охране окружающей среды и об экономическом сотрудничестве, заключенные между или с участием стран ВЕКЦА. Такие соглашения упоминаются в таблице в приложении I в тех случаях, когда они являются единственной основой для сотрудничества прибрежных государств по трансграничным водам.

№.	Наименование и дата подписания	Совместный орган
10.	Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Туркменистана о сотрудничестве по водохозяйственным вопросам (1996)	Нового органа создано не было
11.	Соглашение между Правительством Украины и Правительством Республики Польша о сотрудничестве в области водного хозяйства на пограничных водах (1996)	Совместная комиссия
12.	Соглашение между Правительством Украины и Правительством Венгрии по вопросам водного хозяйства на пограничных водах (1997)	Уполномоченные
13.	Соглашение между Правительством Украины и Правительством Румынии о сотрудничестве в области водного хозяйства на пограничных водах (1997)	Уполномоченные
14.	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных вод (1997)	Совместная комиссия
15.	Соглашение между Правительством Российской Федерацией и Правительством Китайской Народной Республики о руководящих принципах совместного хозяйственного использования отдельных островов и прилегающих к ним акваторий на пограничных реках (1997)	Никакого органа создано не было
16.	Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Республики Таджикистан и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (1998)	Ранее созданные институты
17.	Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас (2000)	Комиссия создана позднее
18.	Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Кабинетом министров Украины о совместном использовании и охране трансграничных вод (2001)	Уполномоченные
19.	Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области использования и охраны трансграничных рек (2001)	Совместная комиссия
20.	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов (2002)	Совместная комиссия
21.	Соглашение между Правительством Румынии и Правительством Республики Молдова о сотрудничестве в области защиты рыбных ресурсов и управления рыбным хозяйством на реке Прут и водохранилище Стынка-Костешть (2003)	Совместная рабочая группа
22.	Соглашение между Правительством Туркменистана и Правительством Исламской Республики Иран о совместной эксплуатации водохранилища Достлук (2007)	Совместная координационная комиссия
23.	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о рациональном использовании и охране трансграничных вод (2008)	Совместная комиссия

По состоянию на 2009 год, проводилась работа по подготовке нескольких новых бассейновых соглашений. Например, в рамках проекта Инициативы «Окружающая среда и безопасность» (ENVSEC)⁴ подготовлен проект нового соглашения по бассейну реки Днестр между Молдовой и Украиной. Проект соглашения предусматривает создание совместной комиссии. Кроме того, в рамках Программы экологического оздоровления бассейна Днепра под эгидой Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)-Глобального экологического фонда (ГЭФ) разработан

⁴ См. www.envsec.org.

проект нового соглашения между Беларусью, Российской Федерацией и Украиной по бассейну реки Днепр, предполагающий создание совместной комиссии. Проект соглашения между Беларусью, Российской Федерацией и Латвией по бассейну реки Западная Двина/Даугава и проект соглашения между Беларусью, Российской Федерацией и Литвой по бассейну реки Неман/Нямунас, предусматривающие создание совместных комиссий, были подготовлены в 2003 году и проходят процедуры согласования в странах. Шаги по созданию региональной трансграничной водной комиссии для бассейна Кура-Арас, возможно, будут предприняты в рамках Программы USAID⁵ по водным ресурсам на Южном Кавказе и в рамках проекта под эгидой Инициативы ENVSEC.

При этом, для ряда трансграничных водных объектов в странах ВЕКЦА (например, для рек Самур, Зеравшан и Псоу) соглашения, которые регулировали бы использование и охрану речных бассейнов, еще не заключены. В некоторых случаях, по различным причинам – в связи со слишком рамочным характером, отсутствием бассейнового подхода, недостаточной проработанностью институциональной структуры или же отсутствием финансового обеспечения, – уже действующие соглашения не реализуются в полной мере или оказываются неэффективными для решения существующих проблем.

В целях содействия созданию и повышению эффективности совместных органов в ВЕКЦА, в настоящей публикации предложены:

- обзор существующей международно-правовой базы для создания совместных органов в области трансграничного водного сотрудничества;
- анализ механизмов организации и деятельности совместных органов;
- рекомендации по развитию сотрудничества, созданию и совершенствованию работы совместных органов в странах ВЕКЦА.

1. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ И СОЗДАНИЕ СОВМЕСТНЫХ ОРГАНОВ

Первые попытки кодификации международного права в области несудоходного использования трансграничных водотоков были предприняты Институтом международного права и Ассоциацией международного права (АМП). В 1966 году последней были приняты «Правила пользования водами международных рек» (далее: Хельсинкские правила). Хельсинкские правила не были обязательны для государств, однако были признаны отражением сложившегося международного обычного права. Хельсинкские правила зафиксировали «принцип разумного и справедливого использования». Согласно этому принципу, каждое государство бассейна в пределах своей территории имеет право на разумную и справедливую долю в получении выгоды от использования вод международного водосборного бассейна. «Принцип разумного и справедливого использования» в Хельсинкских правилах преобладал над другой основополагающей нормой правового режима международных водотоков – «принципом непричинения значительного ущерба». Согласно последнему, как он сформулирован в Хельсинкских правилах, государство должно предупреждать любой

⁵ Агентство США по международному развитию.

новый вид загрязнения вод или повышение степени существующего загрязнения вод, которое может причинить значительный ущерб на территории другого государства бассейна.

В 2004 году, пересмотрев Хельсинкские и другие правила, разработанные АМП, эта ассоциация приняла Берлинские правила по водным ресурсам. Берлинские правила представляют собой попытку включить в данную область права вопросы охраны окружающей среды и права человека.⁶ Берлинские правила, в числе прочих моментов, уделяют внимание институциональным механизмам сотрудничества государств бассейна, таким как «всебассейновый или совместный орган или комиссия с полномочиями по осуществлению интегрированного управления водами международного водосборного бассейна» или «другие совместные механизмы».

Хельсинкские правила послужили основой для работы Комиссии по международному праву, завершившейся принятием Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1997 году Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков (далее: Конвенция Организации Объединенных Наций 1997 года) Эта конвенция еще не вступила в силу. Она подтверждает «принцип разумного и справедливого использования», закрепляя ряд факторов, помогающих конкретизировать такое использование. Конвенция Организации Объединенных Наций 1997 года стремится достичь баланс между двумя принципами, обязывая государства предотвращать нанесение значительного ущерба другим государствам водотока, а в случае, когда такой ущерб все же наносится, принимать все меры для ликвидации и уменьшения ущерба, с учетом принципа справедливого и разумного использования.⁷

Конвенция Организации Объединенных Наций 1997 года поощряет заключение государствами новых соглашений о водотоках в целях применения и приспособления положений Конвенции к характеристикам и видам использования конкретного международного водотока или его части. Конвенция рекомендует государствам рассмотреть вопрос о создании совместных механизмов или комиссий для облегчения сотрудничества, принимая во внимание опыт сотрудничества, накопленный в рамках имеющихся в различных регионах совместных механизмов и комиссий.

Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (далее: Конвенция по трансграничным водам), принятая в Хельсинки в 1992 году, вступила в силу в 1996 году. Это уникальный рамочный документ, который делает акцент на развитии институционального сотрудничества государств и предусматривает механизмы такого сотрудничества. Принятая в 2003 году поправка к этой конвенции предоставляет государствам-членам Организации Объединенных Наций, не входящим в ЕЭК ООН, возможность присоединиться к

⁶ Во вступлении к Берлинским правилам признается, что «Настоящие правила выражают как нормы права, действующие в настоящее время, так и, в незначительной степени, нормы, еще не являющиеся юридически обязательными, но которые, по заключению Ассоциации, находятся на стадии становления в качестве норм обычного международного права». В настоящее время не представляется очевидным, будут ли государства и судебные органы рассматривать Берлинские правила в качестве адекватного отражения международного обычного права.

⁷ Более подробно о становлении и основных принципах международного права в данной области см.

Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод, серия «Укрепление потенциала водного сотрудничества в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии» No.1 ECE/MP.WAT/21, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2006 год.

конвенции. Вступление поправки в силу выведет Конвенцию по трансграничным водам за рамки регионального рамочного документа, тем самым повышая ее значение.

В октябре 2009 года у Конвенции по трансграничным водам насчитывалось 36 Сторон, включая такие страны ВЕКЦА, как Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Узбекистан и Украина.

Конвенция по трансграничным водам обязывает Стороны принимать все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия. Конвенция обязывает Стороны принимать все соответствующие меры по охране трансграничных вод, по обеспечению экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами, по обеспечению разумного и справедливого использования трансграничных вод и для обеспечения сохранения и восстановления экосистем. Среди основных принципов, которыми должны руководствоваться Стороны конвенции, – принцип предосторожности и принцип «загрязнитель платит». Кроме того, в Конвенции присутствуют несколько важных концепций, таких как ограничение и предотвращение загрязнения в источнике, проведение оценки воздействия на окружающую среду и обеспечение применения наилучшей имеющейся технологии.

Конвенция по трансграничным водам содержит положения, касающиеся всех Сторон, и положения, касающиеся только «прибрежных Сторон», т.е. Сторон, граничащих с одними и теми же трансграничными водами. В отличие от Конвенции Организации Объединенных Наций 1997 года, которая лишь поощряет заключение государствами соглашений по отдельным водотокам, Конвенция по трансграничным водам обязывает прибрежные Стороны заключать двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности или вносить изменения в существующие соглашения или договоренности для устранения противоречий с основными принципами конвенции. Согласно Конвенции по трансграничным водам, такие соглашения должны предусматривать учреждение совместных органов. Таким образом, заключение и/или пересмотр двусторонних или многосторонних соглашений и создание совместных органов являются обязанностью Сторон Конвенции, которая рассматривает такие соглашения и органы в качестве одного из ключевых механизмов сотрудничества прибрежных государств.

Обязательство создавать органы по разделяемым водотокам содержится и в другом рамочном документе – пересмотренном протоколе по разделяемым водотокам, принятом в 2000 году Сообществом развития стран Юга Африки. Первоочередной задачей этого протокола является поощрение заключения соглашений и создания институтов для управления разделяемыми водотоками.⁸

⁸ Документом рамочного характера в области трансграничных вод, имеющим отношение к региону ВЕКЦА, является Соглашение об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов государств-участников Содружества Независимых Государств. Данное Соглашение было заключено в 1998 году и вступило в силу в 2002 году. Его Сторонами являются Беларусь, Российская Федерация и Таджикистан. В Соглашении говорится, что реализация его положений осуществляется путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений, договоров, а также в иных формах. Соглашение ничего не говорит о создании совместных органов.

Водная рамочная директива (ВРД) Европейского Союза (ЕС) 2000 года⁹ основывается, в частности, на положениях Конвенции по трансграничным водам. Благодаря своему требованию обозначения компетентных органов для международных водных бассейнов, ВРД ЕС является важным документом для международно-правового режима совместных органов. ВРД ЕС упорядочивает ранее разрозненные нормы в области водной политики и служит единообразной основой для охраны внутренних поверхностных вод, транзитных, прибрежных и подземных вод. ВРД ЕС признает речной бассейн в качестве основной природной единицы в области охраны водной природной среды и направлена на реализацию принципов ИУВР. Директива требует определения государствами-членами ЕС речных бассейновых округов, которые могут охватывать один или более речных бассейнов, и подготовки в течении девяти лет плана управления речным бассейном и программ действий для каждого речного бассейнового округа.

Согласно ВРД ЕС, речной бассейн, покрывающий территорию более чем одного государства-члена, определяется в качестве международного речного бассейнового округа. В этом случае, разделяющие бассейн государства-члены должны стремиться создать единый план управления международным речным бассейном. В этих целях государства-члены могут использовать уже существующие структуры, действующие на основе международных соглашений. В связи с реализацией этого положения, платформами для координации выполнения ВРД ЕС стали многие действующие комиссии. Например, Координационный комитет по Рейну был образован в рамках Международной комиссии по защите Рейна (МКЗР) для поддержки деятельности по выполнению ВРД ЕС в Рейнском речном бассейновом округе. Кроме государств, являющихся участниками МКЗР, в Координационный комитет по Рейну входят Лихтенштейн, Австрия и Бельгия (Валлонский регион).

Платформами для координации выполнения ВРД ЕС в других международных речных бассейновых округах являются Международная комиссия по защите реки Одер от загрязнения (Комиссия по Одери), Международная комиссия по защите Эльбы, Международная комиссия по Маасу, Международная комиссия по Шельде и Международная комиссия по охране реки Дунай (МКОРД). Другие совместные органы, например, Международные комиссии по защите рек Мозель и Саар от загрязнения (Комиссии по Мозелю и Саару) и Международная комиссия по бассейну реки Сава (Комиссия по Саве), участвуют в реализации директивы в соответствующих суб-бассейнах. Таким образом, роль, которую ВРД ЕС отводит существующим совместным органам, свидетельствует о том, как важны действующие совместные комиссии.

В случае, когда речной бассейновый округ простирается за территорию ЕС, ВРД ЕС предусматривает, что государство-член ЕС должно приложить все усилия для того, чтобы наладить координацию деятельности с государствами, не являющимися членами ЕС, по достижению целей ВРД ЕС во всем бассейновом округе и для разработки единого плана управления речным бассейном. Сотрудничество в этой области ведется со многими странами ВЕКЦА.

⁹ Директива 2000/60/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2000 года, закладывающая основы действий Сообщества в области водной политики.

2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

2.1. Типы институциональной организации

Конвенция по трансграничным водам требует, чтобы заключаемые прибрежными Сторонами двусторонние или многосторонние соглашения или договоренности предусматривали создание совместных органов. Совместный орган, в соответствии с конвенцией, означает «любую двустороннюю или многостороннюю комиссию или другие соответствующие организационные структуры, предназначенные для осуществления сотрудничества между прибрежными Сторонами».

В 2000 году в регионе ЕЭК ООН насчитывалось около 150 действующих или недавно подписанных соглашений по трансграничным водам.¹⁰ База данных по трансграничным спорам в области пресных вод, поддерживаемая Орегонским государственным университетом (Соединенные Штаты Америки), содержит информацию о 450 международных соглашениях в области водных ресурсов, заключенных во всем мире с 1820 года по 2007 год.¹¹ Во всем многообразии соглашений по трансграничным водам можно выявить три типа институциональной организации сотрудничества государств:

- отсутствие договоренностей об органе по реализации соглашения;
- назначение Уполномоченных (представителей правительств) для содействия реализации соглашения;
- создание совместной комиссии¹² для содействия сотрудничеству государств по выполнению соглашения.

2.2. Отсутствие договоренностей об органе по реализации соглашения

Соглашения по трансграничным водам, которые не предусматривают создания каких-либо органов или институциональных механизмов, встречаются нечасто. В целом, это характерно для соглашений, регулирующих узкий круг вопросов. Примерами здесь могут быть Соглашение между Норвегией и СССР о водной энергии реки Пасвик/Паатсоюки 1957 года, Соглашение между Норвегией и СССР о водозаборе Норвегией из верхнего водохранилища Борисоглебской гидроэлектростанции на трансграничной реке Пасвик 1976 года и Соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о руководящих принципах совместного хозяйственного использования отдельных островов и прилегающих к ним акваторий на пограничных реках 1997 года.

Часто встречаются случаи, когда государства первоначально заключают соглашение, не предусматривающее никакого органа или иного институционального механизма, однако, со временем осознают необходимость учреждения институционального механизма для его более эффективной реализации. Примером может служить Договор

¹⁰ Управление водохозяйственной деятельностью: участие общественности и соблюдение соглашений. ЕЭК/ЮНЕП, 2000.

¹¹ Transboundary Freshwater Dispute Database, проект Орегонского государственного университета <http://www.transboundarywaters.orst.edu/>.

¹² Для целей данной публикации термин «совместная комиссия» может также включать совместные органы, обозначаемые словами «комитет», «организация», «орган» и т.д.

о сотрудничестве на Амазонке, подписанный в 1978 году Боливией, Бразилией, Венесуэлой, Гайаной, Колумбией, Перу, Суринамом и Эквадором и призванный способствовать совместным действиям по гармоничному развитию бассейна Амазонки. В 1995 году эти восемь государств решили создать Организацию договора о сотрудничестве на Амазонке. Другой пример относится к начавшемуся в 1992 году сотрудничеству в рамках Инициативы бассейна реки Нил, приведшему в 2007 году к завершению переговоров по Рамочному соглашению о сотрудничестве в бассейне реки Нил, которое призывает к созданию Постоянной бассейновой комиссии по реке Нил.

2.3. Институт Уполномоченных и его отличие от института совместных комиссий

В мировой практике институт совместных комиссий явно преобладает над институтами Уполномоченных.¹³ Институт Уполномоченных встречается, главным образом, в соглашениях в ЦВЕ и в ВЕКЦА. Назначение Уполномоченных было характерно для соглашений, заключенных СССР с соседними странами,¹⁴ и для соглашений, заключенных социалистическими государствами ЦВЕ между собой.¹⁵ Вместе с тем, с участием СССР были заключены и соглашения, предусматривавшие создание совместных комиссий, например, Соглашение между СССР и Финляндией о пограничных водных системах 1964 года.

Институт Уполномоченных присутствует в соглашениях, заключенных с начала 1990-х с участием государств ВЕКЦА (см. соглашения 1, 4, 9, 12, 13, 18 в таблице 1). Вместе с тем, в настоящее время институт Уполномоченных в регионе ВЕКЦА уже не доминирует. С участием государств ВЕКЦА заключен целый ряд соглашений, предусматривающих создание совместных комиссий (см. соглашения 2, 3, 5, 7, 8, 11, 14, 19, 20, 22, 23 в таблице 1).

В то время как институт Уполномоченных характерен для соглашений о пограничных водах, совместные комиссии в мировой практике, как правило, создаются для обеспечения бассейнового подхода к охране и использованию бассейнов трансграничных рек. Между одними и теми же государствами могут существовать оба института одновременно, частично пересекаясь по географическому охвату сферы действия. К примеру, в соответствии с Соглашением между Чехословакией и Польшей об использовании водных ресурсов в пограничных водах 1958 года, Чешская Республика и Польша назначают Уполномоченных. В дополнении к этому, с 1996 года Чехия, Польша и Германия сотрудничают в рамках Комиссии по Одеру.

¹³ К активно действующим совместным комиссиям, в частности, относятся комиссии, упоминаемые в приложении II, а также: российско-эстонская комиссия по охране и рациональному использованию трансграничных вод, российско-эстонская межправительственная комиссия по рыболовству, финско-шведская комиссия по пограничным водам, российско-белорусская комиссия по охране и использованию трансграничных водных объектов, российско-казахстанская комиссия по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов, казахстанско-китайская совместная комиссия по использованию и охране трансграничных рек, Постоянная комиссия по реке Инд, индо-бенгальская совместная комиссия по рекам, Комиссия по реке Махакали, Организация по развитию бассейна реки Гамбия, Комиссия по бассейну реки Лимпопо, Управление по реке Замбези, Совместный орган по управлению Нубийским подземным трансграничным резервуаром в породе на основе песчаника.

¹⁴ См., например, Соглашение между Правительством Польской Народной Республики и Правительством СССР об использовании водных ресурсов в пограничных водах (1964 года).

¹⁵ См., например, Соглашение между Правительством Чехословацкой Республики и Правительством Польской Народной Республики об использовании водных ресурсов в пограничных водах (1958 года).

Такая же ситуация, по всей вероятности, может возникнуть и в отношениях Республики Молдовы и Украины в случае подписания ими недавно согласованного Соглашения о сотрудничестве в области охраны и устойчивого развития бассейна реки Днестр. По новому Соглашению предполагается создать комиссию и ее секретариат. При этом, сохранит свое действие институт Уполномоченных, предусмотренный Соглашением 1994 года (см. соглашение 4 в таблице 1). Следует отметить, что в случаях, когда в рамках одного водосбора существуют два или более совместных органа, Конвенция по трансграничным водам требует, чтобы эти органы координировали свою деятельность, с тем чтобы способствовать укреплению мер по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия.

В некоторых странах существует практика назначения одних и тех же чиновников на должности Уполномоченных сразу для нескольких соглашений. К примеру, в начале 2000 года правительство Словакии назначило одного и того же государственного служащего на пост Уполномоченного по соглашению о пограничных водах с Венгрией и по аналогичному соглашению с Украиной. А в начале 2003 года в Российской Федерации один и тот же государственный служащий был утвержден Уполномоченным по двум соглашениям (см. соглашения 1 и 9 в таблице 1), а также председателем российской части российско-финляндской комиссии, председателем российской части российско-казахстанской комиссии, сопредседателем российско-эстонской комиссии и сопредседателем российско-белорусской комиссии. В большинстве случаев, Уполномоченные остаются государственными служащими, совмещающими с работой в качестве Уполномоченных и другие посты (например, руководителей или заместителей руководителей или глав департаментов министерств или ведомств). Такая практика оставляет мало возможностей для Уполномоченного узнать и учитывать в ходе своей работы специфику отдельного бассейна, не говоря уже о времени, которое в этом случае Уполномоченный может уделить работе по каждому трансграничному водному бассейну, за который отвечает. С другой стороны, совмещение должности в министерстве или ведомстве с работой Уполномоченного является определенной гарантией того, что принятые Уполномоченными решения будут учитываться на национальном уровне. В то же время, оставаясь государственными служащими, принадлежащими к тому или иному ведомству – водному, окружающей среды или сельского хозяйства, – Уполномоченные могут быть склонны отстаивать ведомственные интересы в ходе своей работы, что может ослаблять применение ИУВР.

Для института Уполномоченных, в отличие от института совместных комиссий, характерно отсутствие дополнительных штатных единиц или иных организационных структур, основная деятельность которых была бы направлена на реализацию соглашения и принятых решений. Для института Уполномоченных также характерно отсутствие самостоятельных финансовых ресурсов, предназначенных для деятельности по выполнению соглашения. Функции и задачи Уполномоченных обычно описаны в соответствующих соглашениях лишь в общих чертах.

Уполномоченные часто подвергаются критике со стороны общественности за то, что в ходе своей деятельности они не создали каких-либо механизмов информирования, участия общественности и вовлечения заинтересованных сторон (например, НПО, молодежи, женщин, объединений водопользователей, бизнеса, местных властей). При этом, для действующих в Западной Европе совместных комиссий тесное сотрудничество с НПО и их участие в работе комиссий, а также широкое информирование общественности являются повседневной практикой.

В то же время, следует отметить усиление института Уполномоченных в соглашениях, заключенных между странами ВЕКЦА или с участием стран ВЕКЦА с начала 1990 годов, что приближает этот механизм к институту совместных комиссий, в особенности, совместных комиссий с участием стран ВЕКЦА. В этих новых соглашениях более детально регламентируется порядок работы и созыва совещаний Уполномоченных, названы полномочия по формированию рабочих групп, привлечению экспертов и организации их встреч (соглашения 9 и 18 в таблице 1), а также возможность иметь секретарей (соглашения 1 и 4 в таблице 1). На совещания Уполномоченные приезжают как руководители делегаций, а созданные ими рабочие группы могут быть аналогичны рабочим группам, создаваемым в рамках совместных комиссий.¹⁶

Уполномоченные могут вырабатывать более детальные правила своей деятельности, а также механизмы участия общественности.¹⁷

3. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВМЕСТНЫХ ОРГАНОВ

3.1. Географический охват сферы действия

При заключении государствами соглашения о водотоке, в нем должны быть указаны воды, к которым оно применяется. Такое требование содержится в Конвенции Организации Объединенных Наций 1997 года. Конвенция по трансграничным водам также требует от прибрежных Сторон конкретно устанавливать в соглашении границы водосбора или его части (частей), в отношении которых осуществляется сотрудничество.

По географическому охвату сферы действия можно выделить соглашения по водотокам и создаваемые ими совместные органы, распространяющие свою деятельность на:

- весь бассейн трансграничного водотока (или подавляющую его часть);
- часть бассейна;
- только на пограничные воды;
- сотрудничество в рамках конкретного проекта, программы или вида использования трансграничного водотока.

¹⁶ К примеру, Украина заключила соглашения по вопросам сотрудничества в области водного хозяйства на пограничных водах со всеми соседними государствами (с Российской Федерацией в 1992 году, с Республикой Молдовой в 1994 году, со Словакией в 1994 году, с Польшей в 1996 году, с Венгрией в 1997 году, с Румынией в 1997 году и с Беларусью в 2001 году). По соглашениям с Беларусью, Республикой Молдовой, Российской Федерацией, Румынией и Венгрией, Уполномоченные правительств организуют и координируют деятельность совместных рабочих групп. По соглашениям с Польшей и Словакией, созданы двусторонние комиссии, в рамках которых также организована деятельность рабочих групп. В итоге, в 2004 году украинские представители работали в рамках целого ряда рабочих групп, в том числе четырех с Беларусью, трех с Республикой Молдова, шести с Российской Федерацией, трех с Румынией, трех с Венгрией, пяти с Польшей и трех со Словакией. При этом, украинские представители не видели ощутимых различий между деятельностью рабочих групп, созданных в рамках двусторонних комиссий, и рабочих групп, созданных Уполномоченными. Сами же рабочие группы часто были созданы для деятельности по отдельным бассейнам.

¹⁷ Например, Уполномоченные, действующие в рамках Соглашения Молдовы и Украины 1994 года (Соглашение 4 в таблице 1), утвердили в 2006 году три регламента: 1) по защите от наводнений на пограничных водотоках и внутренних водах, 2) по водно-экологическому мониторингу и контролю качества вод, и 3) о мероприятиях, предпринимаемых при опасных и чрезвычайных загрязнениях. В 2007 году эти же Уполномоченные приняли Регламент по обеспечению участия заинтересованных лиц.

Целый ряд совместных комиссий распространяют свою деятельность на весь бассейн трансграничного водотока или на подавляющую часть бассейна. Например, «самым международным» по числу стран является бассейн реки Дунай, воды которого простираются по территории 19 государств. В силу размеров бассейна и для обеспечения эффективного сотрудничества, в самой Конвенции по сотрудничеству в области охраны и устойчивого использования реки Дунай 1994 года закреплено, что ее Сторонами могут стать только государства, на территории которых находится более 2 тыс. кв. км. бассейна. Сторонами конвенции, участвующими в работе МКОРД, являются, таким образом, 14 государств и Европейское Сообщество. Государства, на территории которых находится менее 2 тыс. кв. км. бассейна (Албания, бывшая югославская Республика Македония, Италия, Польша и Швейцария) сотрудничают с комиссией по выполнению ВРД ЕС.

Вместе с тем, встречаются случаи, когда соглашения по водотокам и деятельность совместных органов не охватывают значительные части бассейнов. Комиссия по реке Меконг была создана в 1995 году соглашением правительств Камбоджи, Лаосской Народно-Демократической Республики, Таиланда и Вьетнама. Китай, на территории которого формируется 16% водостока Меконга, и Мьянма не участвуют в соглашении 1995 года.

Определение пограничных вод

Определение вод в соглашениях, распространяющих свое действие на пограничные воды, весьма разнится. К примеру, Соглашение Республики Молдова и Украины 1994 года (соглашение 4 в таблице 1), предусматривающее деятельность Уполномоченных, распространяется на участки рек и других поверхностных водотоков, по которым проходит государственная граница между Сторонами, а также на поверхностные и подземные воды в местах, где их пересекает граница. Таким образом, для одного из трансграничных водотоков, затрагиваемого действием данного соглашения – реки Днестр, соглашение распространяется лишь на 120 км. из более чем 1500 км. протяженности реки.

Соглашение между Венгрией и Австрией по регулированию вопросов водного хозяйства в пограничном регионе 1956 года охватывает водные объекты, расположенные на территории государства в пределах 6 км. от государственной границы.

В то же время, некоторые соглашения (к примеру, Соглашение между Финляндией и Швецией по пограничным рекам 1971 года) содержат достаточно широкое определение пограничных вод, на которые распространяется действие совместных органов. В данном случае, пограничными водами являются не участки водных объектов, а сами водные объекты, по которым проходит граница или которые пересекают ее, а также на их притоки.

Для содействия реализации Соглашения между СССР и Финляндией о пограничных водных системах 1964 года пограничные власти двух государств составили перечень всех пограничных водных систем между Советским Союзом и Финляндией. Совместная российско-финляндская комиссия утвердила этот перечень в 1971 году. В перечне насчитывается 20 пограничных водных систем, а общее количество входящих в них пограничных озер, рек и ручьев – 448.

Целый ряд соглашений и совместных органов распространяют свое действие только на пограничные воды. Дополнительной целью сотрудничества в этом случае является обеспечение стабильности международных границ в местах, где они формируются трансграничными водами. Такие двусторонние соглашения достаточно характерны для стран ВЕКЦА и ЦВЕ, равно как и для других стран. В странах ВЕКЦА и ЦВЕ, такие соглашения часто предусматривают институт Уполномоченных в качестве совместного органа.

Соглашения и совместные органы, распространяющие свое действие на сотрудничество по конкретному проекту или виду использования, встречаются в мировой практике достаточно часто. Примером может служить Соглашение между Аргентиной и Уругваем по использованию порогов реки Уругвай в районе Сальто Гранде 1946 года. Этим соглашением была учреждена Совместная техническая комиссия по Сальто Гранде, которая занималась созданием гидроэнергетического комплекса на реке Уругвай недалеко от г. Конкордия (Аргентина) и г. Сальто (Уругвай). Теперь эта комиссия занимается поддержанием комплекса. Другим примером может служить Соглашение между Казахстаном и Кыргызстаном об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас 2000 года и созданная позднее Комиссия по рекам Чу и Талас, ответственная за совместное управление водохозяйственными сооружениями, перечисленными в самом соглашении.

***Тенденция к заключению соглашений и созданию совместных органов
с участием всех прибрежных государств***

В мировой практике наблюдается четкая тенденция к заключению соглашений по водотокам с участием всех прибрежных государств для реализации бассейнового подхода и в целях обеспечения применения ИУВР для трансграничных вод. Существующие совместные органы стремятся наладить сотрудничество с не участвующими в соглашении государствами и добиться того, чтобы все прибрежные государства были Сторонами соответствующих соглашений.

В 1964 году главами четырех разделяющих озеро Чад государств – Камеруна, Нигера, Нигерии и Чад – была образована Комиссия по бассейну озера Чад. В 1994 году Центральноафриканская Республика, на территории которой находится часть бассейна озера, была принята в качестве пятого государства-члена. Другим примером может служить Организация по сотрудничеству для развития бассейна реки Сенегал, созданная в 1968 году тремя государствами – Мали, Мавританией и Сенегалом. Четвертое государство бассейна – Гвинея – не вошло в новую организацию. В последнее время идет процесс создания организационных и технических условий для присоединения Гвинеи к этой организации.

Еще один пример связан с Комиссиями по Мозелю и Саару. Международная комиссия по защите реки Мозель от загрязнения была создана Германией, Люксембургом и Францией путем принятия в 1961 году протокола к Конвенции по системе каналов Мозеля 1956 года. Необходимость выполнения требований ВРД ЕС послужила толчком для того, чтобы пригласить Бельгию, на которую приходится 1% бассейна реки Мозель, участвовать в качестве наблюдателя в этой комиссии.

Конвенция Организации Объединенных Наций 1997 года стремится предотвратить заключение государствами соглашений «украдкой». Она закрепляет право каждого

государства водотока участвовать в переговорах о заключении и стать стороной любого соглашения о водотоке, которое применяется к этому международному водотоку в целом. Государство водотока, чье использование международного водотока может быть в значительной степени затронуто осуществлением предполагаемого соглашения о водотоке, которое применяется лишь к части водотока или конкретному проекту, программе или виду использования, имеет право участвовать в консультациях и, при необходимости, в переговорах о заключении такого соглашения с целью стать его стороной. Конвенция Организации Объединенных Наций 1997 года допускает заключение соглашений в отношении всего международного водотока либо какой-либо его части или конкретного проекта, программы или вида использования, за исключением случаев, когда такое соглашение «неблагоприятно затрагивает в значительной степени» использование вод этого водотока одним или несколькими государствами водотока без их прямого согласия.

В то же время, некоторые страны выступают против участия в соглашениях по трансграничным водотокам, как рамочных, так и по отдельным водотокам. Турция не подписала ни Конвенцию по трансграничным водам, ни Конвенцию Организации Объединенных Наций 1997 года. Турция подвергается серьезной критике за осуществление крупномасштабных проектов по водоотведению без проведения консультаций с Ираком и Сирийской Арабской Республикой. Другим примером служит Китай. Решения Китая по водоотведению и строительству водохозяйственных сооружений на реках Иртыш и Или вызывают озабоченность в соседних странах и беспокойство экологического сообщества. Китай участвует в двусторонних соглашениях, однако казахстанско-китайская комиссия (соглашение 19 в таблице 1) с большой осторожностью продвигается в обсуждении этих проблем. Попытки же Казахстана привлечь Российскую Федерацию к урегулированию ситуации по Иртышу не встречают поддержки Китая, настаивающего на двустороннем формате переговоров.

Несмотря на требование Конвенции Организации Объединенных Наций 1997 года и Конвенции по трансграничным водам определять воды в самом соглашении, с участием стран ВЕКЦА действует много соглашений, конкретно не определяющих воды, к которым они применяются. В этой связи, положительным примером можно считать Соглашение между Российской Федерацией и Эстонией 1997 года (соглашение 14 в таблице 1). В данном соглашении четко указано, что оно применяется к трансграничным водам бассейна реки Нарва, включая Псковско-Чудское озеро.

3.2. Компетенция, функции и задачи совместных органов

Первые соглашения по трансграничным водотокам, предусматривавшие создание совместных органов, как правило, касались лишь одной или нескольких областей регулирования – в основном, навигации и торговли. Постепенно, в компетенцию тех или иных совместных органов стали входить вопросы рыболовства и рыбного хозяйства, распределения водных ресурсов, ирригации, производства энергии, строительства водохозяйственных сооружений и мостов, защиты от наводнений. Позднее, все более важными для совместных органов становились вопросы охраны и использования подземных вод, улучшения качества вод, защиты экосистем, сохранения ландшафтного разнообразия и культурного наследия, обмена наилучшими имеющимися технологиями, а также участия общественности.

Компетенция целого ряда действующих совместных органов является достаточно широкой, а их функции и задачи – всеобъемлющими и разнообразными. Это

необходимо для реализации совместными органами и прибрежными государствами бассейнового подхода и принципов ИУВР. Как правило, соглашения, учреждающие совместные органы, достаточно детально регламентируют их функции, полномочия и задачи.

Подземные воды в компетенции совместных органов

Все больше межгосударственных соглашений распространяет свое действие и действие создаваемых ими совместных органов на трансграничные подземные воды. К примеру, в соглашениях, заключенных между или с участием стран ВЕКЦА с начала 1990-х годов, подземные воды входят в компетенцию некоторых совместных комиссий (соглашения 2, 8, 20 в таблице 1) и Уполномоченных (соглашения 1, 4, 9, 18 в таблице 1). Соглашение между Российской Федерацией и Эстонией 1997 года (соглашение 14 в таблице 1) не разделяет трансграничные воды на поверхностные и подземные, что позволяет совместной комиссии заниматься вопросами управления и защиты подземных вод.

Вместе с тем, работа многих совместных органов в области трансграничных подземных вод еще не получила должного развития, и это характерно не только для совместных органов в ВЕКЦА. Сотрудники совместных органов зачастую являются специалистами в области управления поверхностными, а не подземными водами. Водоснабжение из подземных источников и лицензирование извлечения подземных вод не контролируются совместными органами.

Проведенная в 2007 году под эгидой Конвенции по трансграничным водам инвентаризация трансграничных подземных вод на Кавказе, в Центральной Азии и в Юго-Восточной Европе¹⁸ призвана способствовать, в числе прочего, активизации работы государств и совместных органов в этих субрегионах в области управления и охраны трансграничных подземных вод. В странах-членах ЕС и соседних государствах толчком для интенсификации работы совместных органов в области трансграничных подземных вод служит ВРД ЕС.

Среди функций совместных органов можно выделить следующие:

- **Координационно-совещательную функцию**, которая заключается в координации деятельности прибрежных государств по выполнению соглашения и оказании им содействия в этой деятельности.
- **Исполнительную функцию**, которая заключается в непосредственной деятельности самого совместного органа по выполнению соглашения.
- **Функцию контроля за выполнением соглашения и разрешения споров**, которая включает в себя осуществление контроля и представление отчетности о ходе выполнения соглашения, а также урегулирование разногласий и разрешение споров.

Функции совместных органов конкретизируются в их задачах и полномочиях. Согласно Конвенции по трансграничным водам, задачи совместных органов заключаются, по меньшей мере, в том чтобы:

¹⁸ Наши воды: возьмемся за руки минуя границы. Первая оценка состояния трансграничных рек, озер и подземных вод. ЕЭК, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2007 год.

(a) собирать, компилировать и оценивать данные с целью определения источников загрязнения, которые могут оказывать трансграничное воздействие;

(b) разрабатывать совместные программы мониторинга качественных и количественных показателей вод;

(c) составлять реестры и обмениваться информацией об источниках загрязнения, которые могут оказывать трансграничное воздействие;

(d) разрабатывать предельные нормы для сбросов сточных вод и оценивать эффективность программ по борьбе с загрязнением;

(e) разрабатывать единые целевые показатели и критерии качества воды и предложения относительно соответствующих мер по поддержанию и, в случае необходимости, улучшению существующего качества воды;

(f) разрабатывать программы согласованных действий по снижению нагрузки загрязнения как из точечных источников (например, коммунально-бытовых и промышленных источников), так и диффузных источников (в особенности сельскохозяйственных);

(g) устанавливать процедуры оповещения и сигнализации;

(h) выступать в качестве форума для обмена информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод и соответствующих установок, которые могут оказывать трансграничное воздействие;

(i) содействовать сотрудничеству и обмену информацией о наилучших имеющихся технологиях, а также способствовать сотрудничеству в области научно-исследовательских программ;

(j) участвовать в осуществлении оценки воздействия на окружающую среду в отношении трансграничных вод на основе соответствующих международных норм.

Задачи совместных органов, перечисленные в Конвенции по трансграничным водам, относятся к выполнению трех основных функций совместных органов. К координационно-совещательной функции относятся задачи (a), (d), (e), (f), (h) и (i). К исполнительной функции относятся задачи (b), (c), (g) и (j). Функция контроля и разрешения споров частично отражена в задаче (d). В то же время, различие между координационно-совещательной функцией и исполнительной функцией достаточно условно и зависит от степени участия конкретного совместного органа в осуществлении той или иной задачи.

Конвенция по трансграничным водам также предусматривает задачи совместных органов по сотрудничеству с соответствующими совместными органами, учрежденными приморскими государствами для охраны морской среды, и по координации деятельности с другими совместными органами, действующими в рамках того же водосбора. Она также возлагает на Стороны обязанность проводить с помощью совместного органа консультации для развития сотрудничества по вопросам, охватываемым Конвенцией.

Содействие обмену информацией о наилучших имеющихся технологиях

Согласно Конвенции по трансграничным водам, задачи совместных органов должны включать, в частности, поощрение сотрудничества и обмен информацией о наилучших имеющихся технологиях. В конвенции названы несколько способов, при помощи которых прибрежные Стороны должны поощрять обмен наилучшими имеющимися технологиями. К таким способам относятся: развитие коммерческого обмена имеющейся технологией; прямые контакты и сотрудничество в промышленности, включая совместные предприятия; обмен информацией и опытом; и предоставление технической помощи. Значительную работу по содействию обмену информацией о наилучшей имеющейся технологии проделала МКОРД. При координации МКОРД были разработаны рекомендации о наилучших доступных методах в пищевой промышленности (2000 года), химической промышленности (2000 года), целлюлозной промышленности (2000 года), бумажной промышленности (2000 года) и на агропромышленных объектах (2004 года). Недавним примером роли совместного органа в содействии передаче технологий может служить работа Комиссии по реке Меконг. В 2008 году эта комиссия открыла Региональный центр по управлению и смягчению последствий наводнений в Пномпень, Камбоджа. В центр стекается информация от систем мониторинга, расположенных в бассейне Меконга. Центр также занимается обучением технических работников Камбоджи, Лаосской Народно-Демократической Республики, Таиланда и Вьетнама и передачей технологий.

В целях учета специфических особенностей и нужд водотока, а также целей и приоритетов государств, заключающих соглашение и создающих совместный орган, перед таким органом может быть поставлен более широкий набор задач, чем закрепленный в Конвенции по трансграничным водам.

В дополнении к названным в Конвенции по трансграничным водам задачам, перед совместным органом также могут стоять, к примеру, следующие задачи, детализирующие координационно-совещательную функцию:

- организовывать обмен гидрологическими прогнозами (см., например, задачи российско-казахстанской комиссии (соглашение 2 в таблице 1));
- координировать разработку единой информационной системы (см., например, задачи Комиссии по Саве);
- готовить предложения по поддержанию, восстановлению и охране водных и литоральных (мелководных) экосистем (см., например, задачи Комиссии по Одеру);
- разрабатывать меры по предотвращению загрязнения вод в результате аварий (см., например, задачи Международной комиссии по защите Эльбы);
- координировать мероприятия по борьбе с наводнениями и пропуску льда (см., например, задачи российско-казахстанской комиссии (соглашение 2 в таблице 1));
- разрабатывать меры по сокращению последствий, связанных со временной засухой (см., например, задачи Постоянной водной комиссии по бассейну реки Окаванго);

- разрабатывать «планы управления речным бассейном» (см. задачи комиссий, координирующих работу по реализации ВРД ЕС);
- разрабатывать предложения по совершенствованию национального законодательства прибрежных Сторон, касающегося трансграничных вод (см., например, задачи российско-эстонской комиссии (соглашение 14 в таблице 1));
- рассматривать и утверждать программы тренинга персонала прибрежных государств (см., например, задачи Совместного комитета, являющегося одним из органов Комиссии по реке Меконг).

В дополнение к названным в Конвенции по трансграничным водам задачам, перед совместным органом также могут стоять, к примеру, следующие задачи, детализирующие исполнительную функцию:

- выдавать разрешения на строительство сооружений, сбросы воды и водоотведение, рыболовство (в числе задач только финско-шведской комиссии по пограничным водам);
- устанавливать режим работы крупных водохранилищ (см., например, задачи МКВК), порядок использования водохозяйственных сооружений (см., например, задачи Комиссии по Чу и Талас);
- определять, по согласованию с пограничными службами, порядок передвижения через границы персонала в связи с обслуживанием водохозяйственных объектов (см., например, задачи Комиссии по Чу и Талас);
- принимать решения по обеспечению условий для безопасной навигации (см., например, задачи Комиссии по Саве);
- осуществлять экологические программы (см., например, задачи МКВК);
- вести поиск финансовой и технической поддержки, необходимой для реализации проектов/ программ (см., например, задачи Совместного комитета, являющегося одним из органов Комиссии по реке Меконг).

Функция контроля за выполнением соглашения и разрешения споров может быть представлена в виде следующих задач и полномочий:

- проводить оценку эффективности своей деятельности и формулировать рекомендации в отношении сотрудничества Сторон по выполнению соглашения (эта задача возложена практически на все совместные органы);
- периодически представлять отчетность о деятельности совместного органа (ежегодно: в МКОРД, МКЗР, Международной комиссии по Маасу, Международной комиссии по Шельде, Комиссии по Саве, Комиссиях по Мозелю и Саару, финско-норвежской комиссии по трансграничным водам; каждые два года - в Комиссии по Одру), а также представлять отчеты по результатам мониторинга и оценки и иные отчеты по требованию Сторон;

- информировать общественность о состоянии водотока и о своей работе (к примеру, в числе задач МКЗР);
- выдвигать предложения о внесении поправок в соглашение или другие договоренности Сторон (см., например, задачи Совместной финско-норвежской комиссии по трансграничным водам);
- содействовать в урегулировании разногласий и споров, связанных с толкованием и реализацией соглашения.

Как правило, совместный орган является первой инстанцией, которая должна рассматривать разногласия и споры. Другие способы разрешения споров применяются только в случае неудачи совместного органа в урегулировании разногласий или спора. К примеру, российско-белорусская комиссия (по соглашению 20 в таблице 1) призвана оказывать «содействие в урегулировании спорных вопросов, связанных с использованием и охраной трансграничных водных объектов». Аналогичная задача возложена на российско-казахстанскую комиссию (по соглашению 2 в таблице 1), а споры, касающиеся выполнения этого соглашения, которые не удастся разрешить комиссии, решаются путем переговоров на уровне правительств Сторон. Соглашение между Украиной и Российской Федерацией 1992 года (соглашение 1 в таблице 1) возлагает разрешение споров, касающихся толкования и выполнения соглашения, на Уполномоченных. Споры, которые Уполномоченным разрешить не удастся, решаются компетентными органами Сторон. Конвенция о сотрудничестве по охране и устойчивому использованию реки Дунай 1994 года обязывает Стороны пытаться разрешить спор путем переговоров или иными средствами разрешения споров, «в случае, если это подходит», с помощью МКОРД.

Споры, которые совместному органу разрешить не удалось, должны решаться другими мирными средствами разрешения споров. К примеру, в Рамочном соглашении по бассейну реки Сава 2002 года среди таких мирных средств названы переговоры, добрые услуги, посредничество, примирение, создание комитета по установлению фактов, арбитраж и обращение в Международный Суд ООН.

Одним из классических примеров роли совместного органа в урегулировании разногласий может считаться деятельность совместной российско-финляндской комиссии, образованной Соглашением между СССР и Финляндией о пограничных водных системах 1964 года. Эта комиссия активно участвовала в урегулировании вопроса о компенсации потерь, понесенных финской электростанцией Иматра ГЭС от строительства плотины и гидроэлектростанции в Светогорске (Российская Федерация). В результате рассмотрения вопроса в комиссии была достигнута договоренность, оформленная в 1972 году межправительственным соглашением. Комиссией также были подготовлены Правила попусков из озера Сайма и реки Вуокса, закрепленные межправительственным соглашением 1989 года. Правила попусков позволяют изменять объемы попусков оперативно и с достаточной степенью гибкости. Исполнение Правил попусков контролирует комиссия, в рамках которой Стороны отчитываются об исполнении, обсуждают возникшие последствия и, в некоторых случаях, договариваются о компенсации ущерба.

Среди последних примеров разрешения разногласий и споров можно выделить обращение Пакистана в соответствии с Договором по водам реки Инд 1960 года к нейтральному эксперту для урегулирования разногласий по проекту

гидроэлектростанции Баглихар на реке Ченаб в Индии. Обращение было предпринято после того, как данный вопрос не был урегулирован в рамках Постоянной комиссии по реке Инд. В 2007 году, швейцарский эксперт, назначенный Всемирным банком после проведения консультаций со сторонами, подготовил заключение по ключевым техническим характеристикам проекта.

Другим примером может служить Дело о целлюлозных заводах на реке Уругвай (Аргентина против Уругвая), рассматриваемое с 2006 года в Международном Суде ООН. Процесс инициирован Аргентиной в соответствии со Статутом реки Уругвай 1975 года в связи со строительством Уругваем двух целлюлозных заводов. В июле 2006 года Международный Суд ООН призвал Стороны «добросовестно осуществить процедуры консультаций и сотрудничества, предусмотренные Статутом 1975 года, с участием Административной комиссии по реке Уругвай, которая является специально предусмотренным форумом для этих целей».

3.3. Организационная структура

Наиболее очевидным признаком, по которому отличаются между собой два основных типа совместных органов – институт Уполномоченных и институт совместных комиссий, является организационная структура. Организационная структура института Уполномоченных достаточно проста. Например, в соответствии с Соглашением Республики Молдова и Украины 1994 года (соглашение 4 в таблице 1), Стороны информируют друг друга о назначении Уполномоченного и двух его заместителей. Совещания Уполномоченных проводятся раз в год, а при необходимости, чаще. В период между совещаниями Уполномоченные поддерживают связь между собой. Уполномоченные имеют секретарей. Уполномоченными созданы рабочие группы. Это отражает уже упомянутую ранее тенденцию усиления института Уполномоченных с начала 1990-х годов.

Совместные комиссии, как правило, обладают более разветвленной организационной структурой, призванной внести постоянство и устойчивость в их работу. Организационная структура совместных комиссий чаще всего включает орган или органы, принимающие решения, исполнительные органы и рабочие или вспомогательные органы.

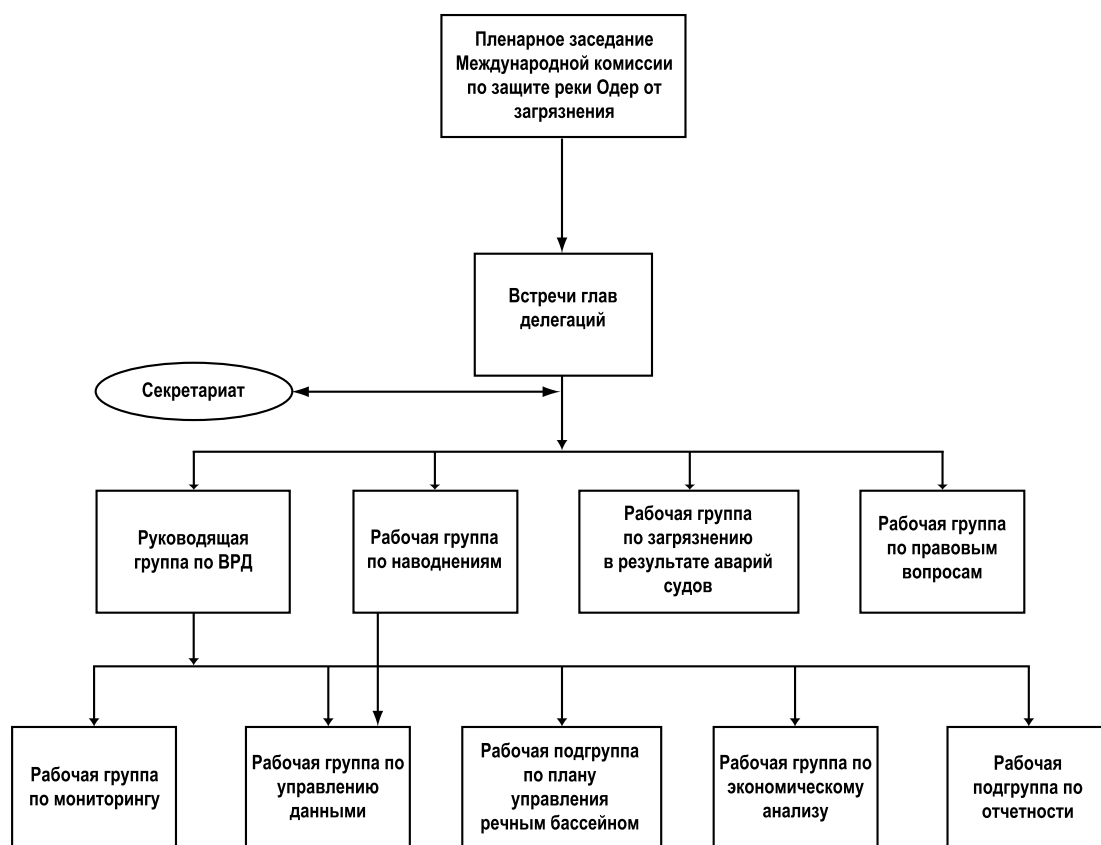
Элементами организационной структуры совместных комиссий могут быть: конференция Сторон соглашения; пленарное заседание комиссии; делегации Сторон; орган на уровне глав делегаций; председатель комиссии; секретариат; рабочие группы; группы экспертов; аудиторская комиссия; консультативная группа доноров; информационный центр; центр по подготовке кадров; национальные отделения совместного органа и наблюдатели. Приведенные ниже примеры говорят о многообразии организационных структур и свидетельствуют о целесообразности наличия у комиссий, помимо органов, принимающих решения, еще и исполнительных и рабочих органов для обеспечения непрерывности и последовательности деятельности и выполнения принимаемых решений.

Международная комиссия по защите реки Одер от загрязнения (Комиссия по Одру) действует на основе Конвенции 1996 года между Польшей, Чешской Республикой, Германией и Европейским Сообществом, вступившей в силу в 1999 году. Европейское Сообщество более не является Стороной конвенции, поскольку все страны-участницы стали государствами-членами ЕС. Комиссия состоит из делегаций

Сторон. Стороны сами определяют состав делегаций, при этом численный состав делегаций разнится. Председательство в комиссии длится три года. Заседания комиссии проводятся один раз в год. Внеочередные заседания могут быть созваны председателем после консультации с главами делегаций или по требованию одной из делегаций. В период между заседаниями комиссии могут проводиться встречи глав делегаций.

Комиссия создает рабочие группы и назначает их председателей (см. Рис. 1). По мере возможности, на роль председателей рабочих групп назначаются члены делегаций. Комиссия может также создавать в рамках рабочих групп постоянные или временные подгруппы. Расположенный в г. Вроцлав, Польша, секретариат ведет документацию, организует совещания и оказывает иную поддержку комиссии, ее председателю и рабочим органам. Секретариат подчиняется председателю и возглавляется исполнительным менеджером. Комиссия также назначает, по предложению делегаций, трех аудиторов на трехлетний срок, которые ежегодно проверяют состояние счетов. Конференции Договаривающихся Сторон на уровне министров формально не входят в организационную структуру комиссии, однако проводятся периодически.

Рисунок 1. Организационная структура Комиссии по Одру¹⁹



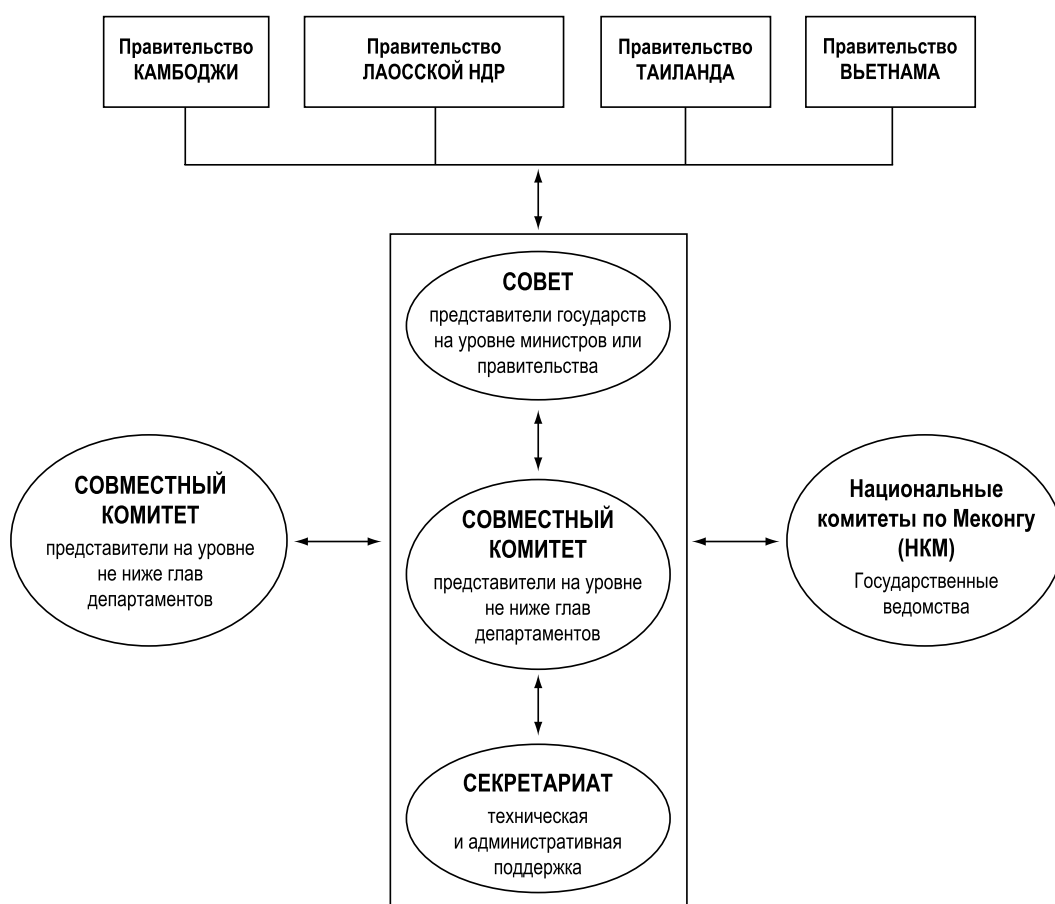
Организационная структура Комиссии по Одру может служить примером гибкости и адаптации в зависимости от стоящих перед комиссией задач. В мае 2002 года эта комиссия получила полномочия по координации выполнения ВРД ЕС в международном бассейне реки Одер. Поскольку структура комиссии не позволяла эффективно справляться с трудностями, возникающими при выполнении новых задач,

¹⁹ Источник: <http://www.mkoo.pl>.

на пленарном заседании комиссии в конце 2002 года была принята новая структура. Были образованы новые рабочие группы, в том числе специальные группы для решения краткосрочных задач. В рабочие планы и полномочия действовавших рабочих групп были внесены изменения.

Комиссия по реке Меконг была создана в 1995 году на основе Соглашения о сотрудничестве по устойчивому развитию бассейна реки Меконг, заключенного Камбоджей, Лаосской Народно-Демократической Республикой, Таиландом и Вьетнамом. Два государства верхнего течения Меконга – Китай и Мьянма – являются «партнерами диалога» с комиссией. Как показано на Рис. 2, комиссия состоит из трех органов: Совета, Совместного комитета и секретариата. В Совете, заседания которого проходят раз в год, представлено по одному члену на уровне министров или правительства (таким образом, Совет напоминает Конференцию Сторон соглашения). Совет принимает политические решения. В Совместный комитет входит по одному члену от каждой из Сторон на уровне не ниже глав департаментов. Совместный комитет отвечает за выполнение решений Совета и осуществляет контроль за деятельностью секретариата.

Рисунок 2. Организационная структура Комиссии по реке Меконг²⁰



Секретариат, расположенный в г. Вьентьян, Лаосская Народно-Демократическая Республика, осуществляет техническую и административную деятельность под руководством главного исполнительного директора. Традиционно, на пост главного

²⁰ Источник: <http://www.mrcmekong.org/>

исполнительного директора не назначаются граждане прибрежных Сторон. В секретариате имеется несколько подразделений и секций, в рамках которых ведется работа по отдельным программам. Всего в секретариате работают около 120 сотрудников. На национальном уровне работу по реализации программ Комиссии координируют национальные комитеты по Меконгу. Представители государств-доноров и сотрудничающих организаций образуют консультативную группу доноров. Комиссия использует услуги независимых аудиторов для проверки финансовой отчетности.

Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии (МКВК) была создана в 1992 году Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Узбекистаном и Туркменистаном для реализации Соглашения 1992 года (соглашение 3 в таблице 1). МКВК состоит из первых руководителей водохозяйственных организаций государств. Заседания МКВК проводятся ежеквартально, а при необходимости чаще. Заседания проводятся поочередно в каждом государстве под председательством принимающей стороны. В организационной структуре МКВК представлены несколько исполнительных органов.

Исполнительными органами МКВК являются бассейновые водохозяйственные объединения «Амударья» и «Сырдарья». Они осуществляют подачу установленных МКВК лимитов водных ресурсов и отвечают за эксплуатацию водохозяйственных сооружений, межгосударственных каналов и других объектов в соответствующих речных бассейнах. Научно-информационный центр МКВК является аналитическим и информационным органом и осуществляет свою деятельность совместно с сетью научных и проектных организаций пяти государств. По состоянию на 2008 год, штаб-квартира центра расположена в г. Ташкент, Узбекистан, а в трех государствах Центральной Азии у него есть национальные филиалы. Координационно-метрологический центр образован с целью обеспечения межгосударственных программ использования и охраны водных ресурсов в области автоматизации и метрологии бассейна Аральского моря. В МКВК также действует тренинговый центр, который занимается повышением квалификации специалистов высшего и среднего звена. Секретариат МКВК отвечает за подготовку проектов документов и организацию встреч МКВК, ведение финансовой документации и отчетности. По состоянию на 2008 год, в составе расположенного в г. Ходжент, Таджикистан, секретариата было пять штатных единиц. МКВК и ее органы входят в состав структуры Международного Фонда Спасения Арала.

Международная комиссия по охране реки Дунай (МКОРД) была создана в соответствии с Конвенцией о сотрудничестве по охране и устойчивому использованию реки Дунай 1994 года. Сторонами конвенции являются Австрия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Республика Молдова, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Украина, Хорватия, Черногория, Чешская Республика и Европейское Сообщество. МКОРД состоит из делегаций Сторон и проводит свои совещания, по меньшей мере, раз в год. Стороны поочередно осуществляют председательство в Комиссии, которое длится один год. При этом, для обеспечения последовательности, Президенту Комиссии могут помогать предыдущий Президент и будущий преемник. В период между регулярными совещаниями МКОРД могут проводиться встречи Руководящей рабочей группы. Руководящая рабочая группа состоит из глав делегаций и/или назначенных ими представителей. Она готовит повестку дня совещаний Комиссии и осуществляет общее руководство деятельностью экспертных групп в период между совещаниями Комиссии.

Постоянный секретариат МКОРД официально открылся в Вене в 1999 году. В нем работают 8 сотрудников. Секретариат возглавляет Исполнительный секретарь, назначаемый Комиссией. К числу основных обязанностей секретариата относятся поддержка работы МКОРД и ее экспертных органов, координация программы работы МКОРД, поддержание DANUBIS (информационной системы МКОРД) и поддержка сотрудничества стран бассейна по выполнению ВРД ЕС.

Комиссия создает группы экспертов. В настоящее время, действуют Группа экспертов по управлению речным бассейном, Группа экспертов по источникам воздействия и ответным мерам, Группа экспертов по мониторингу и оценке и Группа экспертов по защите от наводнений. Им оказывают поддержку Специальная группа экспертов по управлению информацией и ГИС²¹, Специальная группа экспертов по участию общественности и Специальная группа экспертов по стратегическим вопросам. Группы экспертов могут создавать целевые группы для решения отдельных вопросов с привлечением дополнительных экспертов. В 2007 году действовали следующие целевые группы: Целевая группа по гидроморфологии, Целевая группа по предотвращению аварий, Целевая группа по подземным водам, Целевая группа по мониторингу и прогнозированию наводнений, Целевая группа по экономическим вопросам и Целевая группа по системе предупреждения об авариях.

Важную роль в работе Комиссии играют наблюдатели. В начале 2009 года статус наблюдателя имели 19 организаций, в числе которых были НПО, организации, представляющие частный сектор, и межправительственные организации. МКОРД использует независимых аудиторов, назначаемых по предложению Сторон. Аудиторами не могут быть граждане страны гражданства Президента комиссии или Исполнительного секретаря.

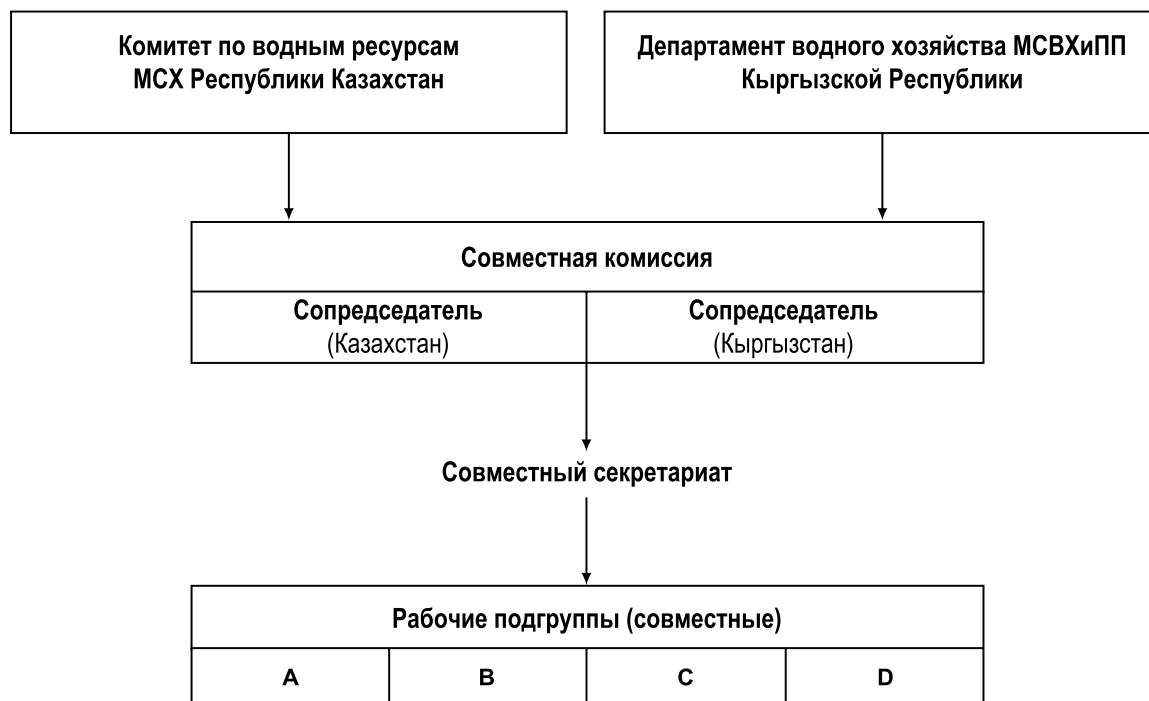
Комиссия Республики Казахстан и Кыргызской Республики по межгосударственному использованию водохозяйственных сооружений на реках Чу и Талас (Комиссия по Чу и Талас) была создана в 2006 году для реализации Соглашения 2000 года (соглашение 17 в таблице 1). Формирование стока рек Чу и Талас осуществляется на территории Кыргызстана, где и расположены водохозяйственные сооружения – плотины, водохранилища и каналы. В соответствии с Соглашением 2000 года, Кыргызстан имеет право на компенсацию Казахстаном части необходимых расходов для обеспечения безопасной и надежной эксплуатации водохозяйственных сооружений.

Комиссия по Чу и Талас состоит из двух частей (см. Рис. 3): казахстанской части комиссии, состоящей из ее Председателя и членов, и кыргызстанской части комиссии, состоящей из Председателя и ее членов. Члены комиссии назначаются правительствами государств. Сессии комиссии проводятся не реже 2 раз в год. Постоянно действующим исполнительным органом комиссии является секретариат, который включает в себя секретариат казахстанской части комиссии и секретариат кыргызстанской части комиссии. Секретариат проводит регулярные заседания поочередно в Казахстане и в Кыргызстане. Основные задачи секретариата перечислены в Положении, утвержденном комиссией, и заключаются, в частности, в подготовке встреч комиссии, решении административных и организационных вопросов, подготовке годовых отчетов и некоторых координационных функциях. Секретариат координирует деятельность рабочих подгрупп, которые создаются комиссией. В настоящий момент, действуют

²¹ Географическая информационная система.

рабочие подгруппы по: (а) правовым и институциональным вопросам; (b) распределению водных ресурсов; (с) гидротехническим работам и реконструкции сооружений; и (d) экономике, окружающей среде, мониторингу и обмену данными.

Рисунок 3. Организационная структура Комиссии по Чу и Талас²²



3.4. Правила процедуры

Соглашения о водотоках, предусматривающие создание совместных органов, как правило, регламентируют лишь общий порядок создания, организационную структуру, функции и задачи таких органов. Множество процедурных вопросов деятельности совместных органов не развиваются в учреждающих их соглашениях. В совместных комиссиях, они часто получают детальное освещение в «правилах процедуры» или «регламентах».

В большинстве случаев, соглашения о водотоках оставляют разработку и принятие правил процедуры на усмотрение самой комиссии.²³ Даже при наличии детальных правил о деятельности совместной комиссии в тексте соглашения, государства предоставляют ей право самой разработать правила процедуры. Например, устав МКОРД является составной частью Конвенции о сотрудничестве по охране и

²² Источник: <http://www.talaschu.kz>

²³ См., например, Соглашение между Финляндией и Норвегией о финско-норвежской комиссии по трансграничным водам 1980 года, Конвенцию о сотрудничестве по охране и устойчивому развитию реки Дунай 1994 года, Конвенцию о международной комиссии по защите реки Одер 1996 года, Положение о комиссии по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас, принятое в развитии Соглашения 2000 года (Соглашение 17 в таблице 1), Конвенция о международной комиссии по защите Эльбы 1990 года, Международное соглашение по Маасу 2002 года, Международное соглашение по Шельде 2002 года, Рамочное соглашение по бассейну реки Сава 2002 года, Соглашение по сотрудничеству для устойчивого развития бассейна реки Меконг 1995 года и Договор по водам реки Инд 1960 года.

устойчивому использованию реки Дунай 1994 года, а устав Комиссии по Саве является частью Рамочного соглашения по бассейну реки Сава 2002 года. Вместе с тем, обе эти комиссии разработали и приняли свои правила процедуры, конкретизирующие положения уставов.

Положительным примером может считаться разработка правил процедуры временным органом до вступления соглашения в силу. Например, при подписании в 1996 году Конвенции о международной комиссии по защите реки Одер, осознавая, что процесс ратификации и вступления Конвенции в силу займет некоторое время, Польша, Чешская Республика, Германия и Европейское Сообщество выпустили декларацию о немедленном начале работы временной комиссии. Эта временная комиссия разработала правила процедуры, которые были приняты после вступления конвенции в силу в 1999 году.

Правила процедуры обычно детально не регламентируют состав и порядок назначения членов совместных комиссий – эти вопросы, как правило, регулируются учреждающим совместный орган соглашением. Вместе с тем, в правилах процедуры могут быть прописаны отдельные процедурные вопросы, такие как уведомление главами делегаций секретариата о списке и контактной информации членов комиссии (см., например, новые Правила процедуры Комиссии по Одру, принятые в 2002 году).

Правила процедуры обычно детально регламентируют вопросы председательства, хотя основные положения – порядок перехода и срок председательства, полномочия председателя по представлению комиссии – содержатся обычно в межгосударственном соглашении. К примеру, Правила процедуры МКОРД 2002 года предусматривают функционирование своеобразной «тройки» Президентов, регламентируют порядок назначения государством замены или преемника в случае, когда место Президента становится временно вакантным или освобождается, детализируют полномочия Президента по созыву очередных и внеочередных совещаний и ведению совещаний Международной комиссии и Руководящей рабочей группы. В Правилах процедуры описаны полномочия Президента давать указания Исполнительному секретарю, а также обязанность Президента информировать общественность о результатах совещаний.

Правила процедуры, в большинстве случаев, подробно регулируют порядок созыва сессий и совещаний комиссии и рабочих органов, подготовки повестки дня и документов для рассмотрения комиссией. Например, Правила процедуры Комиссии по Саве 2005 года регламентируют проведение сессий этой комиссии в штаб-квартире комиссии, если ею не будет принято иного решения. В них детально описывается подготовка предварительной повестки дня Председателем комиссии и право на внесение предложений по повестке дня представителями каждой из Сторон (всего в Комиссию по Саве входят по два представителя от каждой Стороны). Правила процедуры регламентируют порядок заблаговременного представления документов на рассмотрение комиссии, ведения протокола и составления доклада по результатам сессии. В них также подробно описан порядок деятельности постоянных и специальных экспертных групп в рамках Комиссии по Саве.

Официальные языки

Одним из процедурных вопросов, который регулируется, в первую очередь, соглашением, учреждающим совместный орган, и может получить дальнейшее развитие в Правилах процедуры, является вопрос об официальных языках комиссии.

Соглашения, учреждающие совместные органы, как правило, закрепляют в качестве официальных языков комиссии официальные языки Сторон. Вместе с тем, соглашения, насчитывающие много Сторон, закрепляют в качестве официальных наиболее распространенные языки региона. Если какой-либо язык достаточно распространен в регионе, то соглашение двух или нескольких государств может закреплять за ним статус рабочего языка совместной комиссии.

Например, Соглашение Российской Федерации и Эстонии о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных вод 1997 года закрепляет в качестве официальных языков комиссии и ее рабочих групп русский и эстонский языки. В соответствии с Конвенцией 1994 года, официальными языками МКОРД являются английский и немецкий. Согласно Положению о Комиссии по Чу и Талас, официальными языками комиссии являются казахский, кыргызский и русский языки, а рабочим языком на сессиях комиссии является русский язык.

3.5. Принципы принятия решений

В соглашениях о водотоках, учреждающих совместные органы, как правило, закреплён основной принцип принятия решений этими органами – консенсус. К примеру, в соответствии с Конвенцией по защите Рейна 1999 года, решения МКЗР принимаются единогласно. Каждая делегация имеет один голос. Делегация Европейского Сообщества и делегации его государств-членов участвуют в голосовании в зависимости от того, попадает ли обсуждаемый вопрос в компетенцию Сообщества или в компетенцию государств-членов. При этом, Европейское Сообщество имеет столько голосов, сколько государств-членов участвуют в конвенции. Если какая-либо делегация, кроме делегации Европейского Сообщества, воздерживается при голосовании, это не должно препятствовать единогласному принятию решения.

Письменное принятие решений

В последние годы в деятельности совместных органов получил достаточно широкое распространение порядок письменного принятия решений. Например, Правила процедуры и финансовые положения, принятые МКЗР в 2004 году, устанавливают, что в период между пленарными ассамблеями комиссии Президент комиссии или какая-либо из делегаций может инициировать проект резолюции комиссии. Президент направляет проект резолюции всем делегациям. Если проект не принимается единогласно в течении двух месяцев, то он считается отвергнутым, но должен быть вынесен на повестку дня следующей пленарной ассамблеи.

Конвенция о сотрудничестве по охране и устойчивому использованию реки Дунай 1994 года, которая насчитывает 15 Сторон, включая Европейское Сообщество, рассматривает консенсус как главенствующий принцип принятия решений и рекомендаций МКОРД. Вместе с тем, в случае, когда достичь консенсуса невозможно, Президент комиссии может объявить, что все усилия по достижению консенсуса исчерпаны. В этом случае, комиссия принимает решения или рекомендации четырьмя

пятью голосами при кворуме в две трети Сторон. Каждая Сторона имеет один голос, независимо от приходящейся на ее долю части бассейна. В Международной комиссии по Маасу, все решения принимаются единогласно в присутствии большинства делегаций, однако бюджет этой комиссии и ее внутренний и финансовый регламент могут быть приняты только в присутствии всех делегаций.

3.6. Секретариат

Наличие постоянного секретариата, в целом, характерно для института совместных комиссий, хотя совместные комиссии могут существовать и без этого органа. К примеру, постоянный секретариат Комиссий по Мозелю и Саару был учрежден лишь в 1991 году. В течение тридцати лет административную поддержку этим комиссиям оказывали председательствующее государство и председатели рабочих групп.

Функции и порядок деятельности секретариата обычно регулируются лишь в общих чертах соглашениями о водотоках, учреждающими совместные комиссии. Более подробно деятельность секретариата, как правило, регламентируется правилами процедуры и другими документами, принимаемыми комиссией. Правила процедуры обычно содержат положения о порядке формирования и функциях секретариата. Согласно Правилам процедуры Комиссии по Одере 2002 года, отбор кандидатов на должности исполнительного менеджера и научных сотрудников проводит кадровый совет, состоящий из Председателя комиссии и представителей делегаций. Кандидаты назначаются на соответствующие должности Председателем комиссии с согласия комиссии. При отборе научных сотрудников исполнительный менеджер также является членом кадрового совета.

Секретариат обычно является рабочим органом совместной комиссии, оказывающим поддержку ее деятельности. Набор функций секретариата и количество сотрудников весьма разнятся в конкретных случаях, от двух-трех человек в секретариате Комиссий по Мозелю и Саару до 120 сотрудников в секретариате Комиссии по реке Меконг.

Участвующие в соглашении государства могут предусмотреть постепенное расширение функций секретариата. К примеру, в 1994 году Ангола, Ботсвана и Намибия создали Постоянную водную комиссию по бассейну реки Окаванго. В 2004 году члены этой комиссии подписали меморандум о создании секретариата для осуществления следующих функций: административной поддержки, выполнения решений комиссии, обмена информацией и поддержания связи. Государства предполагают в дальнейшем расширить функции секретариата.

Принимаемые совместными комиссиями документы могут также регламентировать вопросы численности секретариата, требования к кандидатам на отдельные должности, процедуры отбора, назначения и освобождения от должности сотрудников, вопросы оплаты труда и социальной защиты. Встречаются случаи, когда члены совместного органа и должностные лица секретариата обладают дипломатическими привилегиями и иммунитетами в соответствии с учреждающим совместный орган соглашением и договоренностями со страной, где расположен секретариат.

Функции секретариата на примере МКОРД

Принятый МКОРД в 2002 году документ «Основные функции и описание должностей постоянного секретариата МКОРД» выделяет следующие категории функций постоянного секретариата: функции общего управления, специальные функции и функции непосредственной работы.

Функции общего управления включают в себя, в частности, оказание поддержки МКОРД и Руководящей рабочей группе в ходе их совещаний, оказание поддержки Президенту МКОРД, подготовку Конференций Сторон, разработку и осуществление годового бюджета, координацию и поддержку работы групп экспертов и целевых групп, управление информацией и данными в рамках МКОРД, разработку заявок по поиску донорского финансирования для конкретных национальных и межнациональных проектов технического характера.

Специальные функции постоянного секретариата МКОРД включают, в частности, техническую и административную поддержку техническим экспертным органам в рамках МКОРД, поддержание связи и осуществление консультаций с техническими организациями и правительственными органами Сторон, представление отчетности в МКОРД о прогрессе, достигнутом в рамках программ мониторинга и других программ в государствах-участниках, поддержание информационной системы МКОРД, составление и редакция технических докладов в сотрудничестве с группами экспертов, а также подготовка информации для общественности и ее распространение.

Функции непосредственной работы постоянного секретариата включают, в частности, составление ежегодных докладов, подготовку документов правового характера, перевод документов и корреспонденции, ведение финансовой документации и отчетности и другие функции.

3.7. Правосубъектность

Важным вопросом для деятельности совместной комиссии и ее органов является правосубъектность. Как правило, в соглашении, учреждающем совместную комиссию, Стороны наделяют ее правосубъектностью, а объем правомочий определяется правом страны, где расположен секретариат. К примеру, МКОРД имеет такой объем правомочий, который может быть необходим для осуществления ее функций и реализации задач в соответствии с правом, применимым в месте нахождения штаб-квартиры секретариата. МКЗР является субъектом права и обладает на территории Договаривающихся Сторон таким объемом прав и обязанностей, который имеют юридические лица в соответствии с внутренним правом.

Вопросы трудового законодательства и социальной защиты обычно решаются в соответствии с правом государства, где расположена штаб-квартира комиссии. Вопросы взаимоотношения со страной, где расположен секретариат, могут определяться соглашением о штаб-квартире.

3.8. Участие общественности

Участие общественности является одним из ключевых принципов ИУВР. Если ранее соглашения, учреждавшие совместные органы, предусматривали лишь обязанности таких органов по распространению информации, то к сегодняшнему дню многие

совместные органы накопили большой опыт и создали целый ряд механизмов по обеспечению активного участия НПО и иных заинтересованных сторон в своей деятельности.

Опыт наиболее прогрессивных совместных органов в области распространения информации и участия общественности был обобщен в публикации ЕЭК ООН/ЮНЕП *Управление водными ресурсами: Руководство по участию общественности и соблюдению соглашений*.²⁴ Это *Руководство* представляет собой свод рекомендаций по применению положений Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция 1998 года) к сфере управления водными ресурсами, включая трансграничные воды. В *Руководстве*, в частности, приводятся следующие рекомендации:

- Прибрежные государства и совместные органы должны обеспечить участие НПО в совещаниях совместных органов и их вспомогательных органов без права голоса. Условия приглашения НПО для участия в качестве наблюдателей должны отвечать разумным критериям, которые должны быть ясными для общественности.
- Прибрежные государства и совместные органы должны разработать процедуры, позволяющие общественности осуществлять надзор за ходом трансграничного сотрудничества.
- Прибрежные государства должны обеспечить участие общественности в разработке международных документов, планов и программ по отдельным бассейнам.
- Прибрежным государствам рекомендуется обеспечить участие общественности, включая НПО, в подготовке международных соглашений по водным ресурсам. НПО могут быть приглашены к участию в межправительственных переговорах.
- Совместные органы должны иметь возможность получать и рассматривать информацию, представленную общественностью. Общественность должна иметь возможность направлять письменные запросы в совместный орган. Совместным органам следует разработать стратегию взаимосвязей с общественностью и выделить назначить ответственное лицо по связям с НПО.

Руководящие указания в отношении участия общественности в деятельности совместных органов можно извлечь из «Алма-Атинского руководства по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных формах», принятого в 2005 году на второй сессии Совещания Сторон Орхусской конвенции. Хотя Алма-Атинское руководство специально не предназначено для совместных органов по трансграничному водному сотрудничеству, оно представляет собой наиболее всеобъемлющий современный свод правил о формах и механизмах участия общественности, которые могут быть применимы совместными органами.

²⁴ Управление водохозяйственной деятельностью: участие общественности и соблюдение соглашений. ЕЭК/ЮНЕП, 2000.

Статус наблюдателя

Детальные правила в отношении порядка предоставления статуса наблюдателя разработаны, к примеру, Комиссией по Одеру, Международной комиссией по Шельде, Международной комиссией по Маасу, МКОРД, Комиссией по Саве и МКЗР. Эти правила достаточно схожи между собой и отличаются, главным образом, кругом организаций, которым может быть предоставлен статус наблюдателя (это могут быть, например, межправительственные организации, международные и национальные НПО, правительственные организации, профсоюзы, частный сектор). Вместе с тем, во всех этих совместных комиссиях статус наблюдателя является основным механизмом участия НПО в их деятельности.

«Руководящие принципы для участников с консультативным статусом и для наблюдателей в МКОРД» 2005 года называют следующие критерии, которым должны соответствовать международные и национальные организации и иные органы, желающие получить статус наблюдателя: (а) признание целей и основных принципов Конвенции о сотрудничестве по охране и устойчивому использованию реки Дунай; (б) наличие специальной технической, научной или иной компетенции по вопросам, относящимся к целям конвенции; (с) наличие постоянной организационной структуры; (d) право выступать в качестве уполномоченного представителя; и (е) региональная или распространяющаяся на весь бассейн сфера деятельности. Соответствие подобным критериям требуется для получения статуса наблюдателя и другими совместными органами.

Как правило, совместные органы четко устанавливают список документов, которые требуется предоставить на рассмотрение для получения статуса наблюдателя. К примеру, Комиссия по Одеру, в соответствии с «Правилам предоставления статуса наблюдателя» 2002 года, требует предоставить: (а) описание организации, ее компетенции и опыта, который может быть полезен в работе комиссии, фамилию представителя организации, который будет участвовать в заседаниях; (б) обоснование, каким образом, по мнению организации, она будет вносить полезный вклад в работу комиссии; и (с) письменное подтверждение, что организация принимает на себя обязательства, вытекающие из конвенции и правил процедуры.

Права и обязанности наблюдателей в МКОРД включают право свободного доступа к документам комиссии и ее органов, право участвовать в заседаниях и выражать свою позицию и взгляды, право представлять документы и предложения комиссии, право участвовать в программах и проектах в рамках конвенции. Наблюдатели не принимают участие в процессе принятия решений. Представители организаций со статусом наблюдателя участвуют в работе групп экспертов. В МКЗР, рабочие группы и группы по отдельным проектам могут принимать решение о приглашении на заседания компетентных представителей НПО.

Условиями участия наблюдателей в деятельности МКЗР, согласно «Правилам процедуры и финансовым положениям» 2004 года, являются, в частности, конструктивное сотрудничество по достижению целей комиссии и уважение указаний Президента по поведению на совещаниях. Согласно «Правилам предоставления статуса наблюдателя» 2002 года, Комиссия по Одеру может лишить статуса наблюдателя организацию, которая неоднократно нарушает обязательства, вытекающие из статуса наблюдателя. Международная комиссия по Шельде, согласно пересмотренному «Внутреннему и финансовому регламенту» 1995 года, предоставляет статус наблюдателя НПО только на четыре года. За полгода до истечения этого срока НПО может подать заявку о продлении статуса.

Некоторые совместные органы создают рабочие группы по сотрудничеству с НПО и другими заинтересованными сторонами. К примеру, в рамках МКОРД действует специальная группа экспертов по участию общественности. В рамках совместной российско-эстонской комиссии по охране и рациональному использованию трансграничных вод в 1999-2004 годах действовала рабочая группа по сотрудничеству с НПО, местными властями и международными организациями, куда входили также представители НПО и местных властей. Позднее рабочие группы комиссии были реформированы и функции данной группы были переданы новой рабочей группе по ИУВР.

Важными механизмами участия общественности в деятельности совместных органов могут стать речные форумы и конференции заинтересованных сторон. Постоянная водная комиссия по бассейну реки Окаванго способствовала созданию «всебассейнового форума», включающего по 10 представителей местных сообществ (рыбаки, ремесленники, фермеры, женские и молодежные организации) из каждого государства-участника (Анголы, Ботсваны и Намибии). Форум собирается раз в полгода на уровне стран и раз в год на уровне бассейна. Организованная под эгидой МКОРД в 2005 году Дунайская конференция заинтересованных сторон позволила обсудить «Стратегию бассейна реки Дунай по участию общественности в планировании управления речным бассейном» и «Оперативный план для деятельности по участию общественности на бассейновом уровне». Конференция стала основой для дальнейших инициатив по участию общественности.

Отдельные совместные органы выработали множество интересных механизмов распространения информации, призванных способствовать вовлечению заинтересованных сторон. В последние годы многие совместные органы поддерживают странички в сети Интернет с информацией о своей деятельности (см. приложение II). Портал, действующий в рамках проекта CAREWIB, реализуемого Научно-информационным центром МКБК совместно с другими организациями,²⁵ объединяет вебсайты нескольких проектов по водным ресурсам в Центральной Азии и содержит обширную электронную библиотеку. Комиссии по Мозелю и Саару ежегодно приглашают средства массовой информации на презентацию отчетов о своей деятельности, для того чтобы рассказать общественности об итогах и проблемах сотрудничества. В Румынии, протоколы заседаний совместных органов, в которых участвуют представители Румынии, публикуются в «официальном журнале» – периодическом издании, предназначенном для публикации всех законодательных и нормативных актов.

В последние годы, совместные органы, созданные странами ВЕКЦА, предприняли некоторые шаги по улучшению доступа к информации и участия заинтересованных сторон в своей деятельности. В большинстве случаев, однако, это касается сферы доступа к информации и может выражаться в распространении пресс-релизов по результатам сессий, предоставлении информации по запросу, поддержании вебсайта или публикации отдельной информации на вебсайтах задействованных государственных органов. Участие НПО и других заинтересованных сторон в деятельности совместных органов в ряде случаев существует в виде неформализованной практики, например, приглашения отдельных НПО на заседания рабочих групп или сессии совместного органа. В некоторых совместных органах

²⁵ См. портал (<http://www.cawater-info.net>), созданный в рамках проекта CAREWIB, финансируемого Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству и реализуемого Научно-информационным центром МКБК совместно с ЕЭК ООН и ЮНЕП/ГРИД-Арендал.

обсуждаются идеи создания общественных советов с совещательными функциями. Отсутствие у совместного органа финансовых средств часто называют одним из препятствий для реализации более широкого доступа к информации и участия общественности.²⁶

В конце 2007 года Уполномоченные Молдовы и Украины (соглашение 4 в таблице 1) приняли Регламент по обеспечению участия заинтересованных лиц. Это первый пример закрепления формализованной процедуры информирования и участия общественности в деятельности совместных органов на пространстве ВЕКЦА. Регламент предусматривает ведение Сторонами Реестра заинтересованных лиц и порядок информирования таких лиц о деятельности Уполномоченных. Заинтересованные лица могут инициировать вопросы для рассмотрения Уполномоченными, комментировать проекты документов и представлять свои предложения Уполномоченным. Вместе с тем, Регламент напрямую не предусматривает участие заинтересованных лиц во встречах Уполномоченных.

3.9. Финансирование

Межгосударственные соглашения, учреждающие совместные органы, как правило, содержат положения о порядке финансирования их деятельности. От институционального механизма и сложности создаваемой организационной структуры, во многом, зависят и финансовые обязательства Сторон. Общим правилом, при этом, является самостоятельное финансирование государствами расходов, связанных с участием их представителей и экспертов в деятельности совместных органов, и расходов, связанных с организацией мониторинга на их территории. Например, в соответствии с Соглашением между Украиной и Российской Федерацией 1992 года (соглашение 1 в таблице 1), каждая Сторона несет расходы, связанные с командированием на совещания и встречи своих Уполномоченных, их заместителей и экспертов. В соответствии с Конвенцией о международной комиссии по защите Эльбы 1990 года, каждая Сторона самостоятельно несет расходы своих представителей в комиссии и рабочих группах и расходы по текущему мониторингу на своей территории.

Другие расходы, а именно расходы по реализации задач и функций совместного органа, а также расходы, связанные с функционированием секретариата, более характерны для совместных комиссий, обладающих более сложной организационной структурой. Эти расходы, как правило, покрываются из бюджета совместной комиссии.

Основным источником формирования бюджета обычно являются вклады Сторон. Размер вкладов, как правило, устанавливается соглашением, учреждающим совместный орган, но может быть согласован Сторонами и в последующем в рамках совместного органа. Как правило, соглашения предусматривают разные по размеру вклады участников,²⁷ установленные с учетом целого ряда критериев (например, часть бассейна, доход на душу населения). Однако соглашения могут предусматривать и

²⁶ См., например, комментарии Научно-информационного центра МКВК, подготовленные в 2006 году в рамках консультационного процесса по Алма-Атинскому руководству по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных формах, по адресу <http://www.unece.org/env/pp/ppif-response.htm>.

²⁷ Например, так формируются бюджеты Международной комиссии по защите Эльбы, Комиссии по Одере, Международной комиссии по Маасу, Международной комиссии по Шельде, Комиссий по Мозелю и Саару, Международной комиссии по защите Рейна, Бассейновой комиссии по озеру Чад.

равные вклады участников (к примеру, в Комиссии по Саве). Конвенция о сотрудничестве по охране и устойчивому использованию реки Дунай предусматривает внесение Сторонами вкладов в равных долях, если МКОРД единогласно не будет принято иного решения. Как показывает практика, размер вкладов Сторон этой конвенции разнится в соответствии с принимаемыми МКОРД решениями. Совместные комиссии могут сталкиваться с трудностями по получению вкладов (например, в первый год своего действия Комиссия по Саве вовремя не получила вклады двух Сторон).

Многие совместные комиссии имеют право создавать резервные фонды (до 10% бюджета) из сэкономленных средств и процентных начислений. Помимо внесения вклада в бюджет, отдельные Стороны могут осуществлять добровольные вклады для реализации конкретных проектов в рамках совместной комиссии. Председательствующее государство может создать специальный фонд, из которого покрываются расходы по организуемым в рамках председательства мероприятиям.

Партнерство совместной комиссии и частного сектора также может стать источником финансирования отдельных проектов. В 2005 году МКОРД разработала «Принципы сотрудничества и взаимоотношений с частным и промышленным сектором». В этом документе закрепляется, что такое сотрудничество не должно угрожать праву Комиссии самостоятельно принимать решения и самостоятельно осуществлять свою деятельность. Сотрудничество, включающее финансовую поддержку, должно касаться только дополнительных проектов, выходящих за рамки основной деятельности Комиссии. С 2005 года МКОРД развивает партнерские отношения с компанией Coca-Cola. Целью этого партнерства является поощрение осведомленности общественности и ее участия в проектах по сохранению водных экосистем бассейна реки Дунай.

Еще одним механизмом финансирования деятельности совместного органа может стать создание финансового фонда государствами участниками соглашения. В 1974 году государства-члены Международного координационного комитета стран бассейна реки Ла-Плата создали Финансовый фонд для развития бассейна реки Ла-Плата (ФОНПЛАТА). Доли Бразилии и Аргентины в уставном капитале составляют по 33,33 процентов, в то время как Боливия, Уругвай и Парагвай обладают долями, равными 11,11 процентов каждая. Целью ФОНПЛАТА является финансирование, в рамках статьи 1 Договора по бассейну реки Ла-Плата 1969 года, исследований, проектов, программ и работ, направленных на гармоничное развитие и физическую интеграцию реки Ла-Плата, путем выделения собственных финансовых ресурсов и ресурсов, полученных из других финансовых источников.

Другим примером может служить Международный Фонд Спасения Арала (МФСА), созданный в 1993 году главами государств Центральной Азии. МФСА образован для финансирования совместных экологических и научно-практических программ и проектов, направленных на спасение Аральского моря и оздоровление экологической обстановки в районах, подвергшихся влиянию Аральской катастрофы, а также решение общих социально-экологических проблем региона. Фонд формируется за счет взносов учредителей (Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана) и участников. Другие государства также могут стать учредителями, а международные организации и другие юридические и физические лица могут стать участниками Фонда. С 1998 года текущие взносы определяются от доходной части бюджета Казахстана, Туркменистана, Узбекистана в размере 0,3 процента, а от доходной части бюджета Кыргызстана и Таджикистана – в размере 0,1 процента.

Еще одним источником финансирования совместных органов является поддержка доноров. В некоторых совместных комиссиях донорская поддержка рассматривается в качестве дополнительного источника финансирования конкретных проектов и оформляется в виде специального фонда, отдельного от бюджета комиссии (к примеру, в МКОРД). В других совместных комиссиях, донорские средства являются основной составляющей бюджета. Основными донорами Комиссии по реке Меконг в 2008 году выступили Австралия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Нидерланды, Швеция, Япония, Европейская комиссия и Азиатский банк развития (АБР), в совокупности внесшие 16 млн. долларов США в бюджет комиссии. Вклады четырех прибрежных Сторон составили 956 тысяч долларов США, т.е. 5,8 процентов бюджета.

С донорской поддержкой связана проблема обеспечения финансовой устойчивости и независимости совместного органа. Низкие показатели соотношения капитала из национальных источников и капитала из международных источников предполагают финансовую неустойчивость и зависимость совместного органа от внешнего финансирования. Это не препятствует решению совместным органом поставленными перед ним задач, что демонстрирует в течение целого ряда лет Комиссия по реке Меконг. Вместе с тем, наличие финансовых обязательств у Сторон по поддержке основной деятельности совместного органа является предпосылкой восприятия ими этого органа, как своего, и предпосылкой уважения и выполнения прибрежными Сторонами решений такого органа. Кроме того, как показало инициированное «Группой восьми» исследование деятельности доноров в сфере трансграничного водного сотрудничества в Африке²⁸, наличие речной бассейновой организации увеличивает шансы бассейна на получение донорской поддержки.

Преобладающее большинство учреждающих совместные органы соглашений, заключенных странами ВЕКЦА или с участием стран ВЕКЦА, не предусматривают наличие у таких органов собственных бюджетов. Финансирование деятельности по выполнению решений совместного органа на своей территории должно осуществляться каждым участником соглашения в одностороннем порядке. Обычно такое финансирование осуществляется из бюджетных средств министерств или ведомств, представители которых работают в составе совместного органа, и эти средства зачастую весьма ограничены. При этом, если одна Сторона пожелает доверить выполнение водохозяйственных и водоохранных мероприятий или проектных работ на трансграничных водных объектах другой Стороне или если такие мероприятия или работы предполагается проводить совместно, то они осуществляются на основании отдельных договоров или соглашений (см., например, соглашение 1 в таблице 1).

3.10. Сотрудничество с национальными органами и выполнение решений

Выполнение решений совместного органа может осуществляться только при сотрудничестве совместного органа и национальных органов участвующих государств. В некоторых соглашениях, учреждающих совместные органы, содержится требование о том, чтобы принимаемые этими органами решения были подтверждены на национальном уровне в соответствии с правом участвующих государств. К примеру, Соглашение между Чехословакией и Польшей об использовании водных ресурсов в пограничных водах 1958 года, все еще действующее для Чехии и Польши, предусматривает, что принимаемые Уполномоченными предложения не несут обязательной юридической силы, пока они не будут подтверждены в соответствии с

²⁸ Donor activity in transboundary water cooperation in Africa. Results of G8-initiated survey 2004-2007, prepared by GTZ (deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit).

правом каждой из Сторон. Учреждающие совместные органы соглашения могут не предусматривать необходимости такого подтверждения. Однако для выполнения решений совместных органов на практике обычно требуется принятие тех или иных актов национальными органами. Единственным исключением может считаться финско-шведская комиссия по пограничным водам, которая непосредственно выдает и отзывает разрешения на отдельные виды водопользования, заменяя, таким образом, национальные власти. В настоящее время, однако, Финляндия и Швеция собираются осуществить реформу этой комиссии.

Выполнению решений совместного органа на национальном уровне способствует надлежащее представительство в составе совместного органа национальных органов, министерств и ведомств, в компетенцию которых входят вопросы управления водными ресурсами. Наличие в составе совместного органа и его рабочих структур представителей лишь одного ведомства (как правило, водного или окружающей среды или сельского хозяйства) может вести к ослаблению ИУВР и сужению возможностей по реализации решений на национальном уровне. При этом, представительство государств в совместном органе, главным образом, в структурах, ответственных за принятие решений, должно быть на достаточно высоком уровне, чтобы обеспечить дальнейшее выполнение решений на национальном уровне.

В качестве механизма по обеспечению выполнения принимаемых совместным органом решений можно рассматривать механизмы представления совместному органу отчетности государствами либо по каждому принятому решению (в МКЗР), либо в рамках общих обязательств по представлению отчетности (например, в МКОРД).

Другим механизмом, способствующим выполнению, является назначение участниками соглашения компетентных органов по реализации соглашения в пределах своей территории. Соглашение может либо указывать на обязанность государств номинировать компетентные органы (например, Рамочное соглашение по бассейну реки Сава), либо прямо называть такие органы. К примеру, в Соглашении между Российской Федерацией и Беларусью 2002 года (соглашение 20 в таблице 1) компетентными органами по реализации соглашения определены Министерство природных ресурсов Российской Федерации и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

Еще одним способом обеспечения выполнения решений совместного органа могут быть создаваемые совместным органом дополнительные структуры на национальном уровне. Например, национальные комитеты по Меконгу координируют выполнение программ Комиссии по реке Меконг на национальном уровне и призваны обеспечивать связь между секретариатом комиссии и национальными министерствами и другими органами.

Вне зависимости от задействованных механизмов координации и обеспечения выполнения решений, важно, чтобы выполнение решений совместного органа рассматривалось прибрежными государствами не как тяжелое бремя, а как процесс сотрудничества, взаимной помощи и поддержки. Конвенция по защите Рейна 1999 года говорит об обязанности Сторон сообщать МКЗР о мерах, принятых по исполнению ее решений, и о проблемах, связанных с выполнением. Если Сторона не может полностью или частично выполнить решение комиссии, она должна сообщить об этом. Комиссия проводит консультации по этому вопросу и может принять решение о мерах по содействию выполнению решения. Согласно Уставу МКОРД, решение комиссии

становится обязательным в первый день одиннадцатого месяца после его принятия для всех Сторон, голосовавших за это решение и не уведомивших за это время Исполнительного секретаря о том, что они не могут принять на себя выполнение этого решения. Для других Сторон, решение становится обязательным, только если они уведомили Исполнительного секретаря о том, что принимают это решение. Таким образом, государствам дается возможность проанализировать свой потенциал и подготовиться к выполнению решения комиссии.

Обеспечение выполнения решений – чрезвычайно актуальный вопрос для совместных органов, созданных государствами ВЕКЦА или с участием государств ВЕКЦА. Хотя эти совместные органы сталкиваются с разными трудностями в отношении выполнения решений, основная проблема заключается в том, что их решения оказывают ограниченное влияние на моменты, важные для сотрудничества государств. Это, в значительной степени, связано с тем, что органы, ответственные за управление водными ресурсами, являются единственными государственными органами, представленными в совместном органе. В некоторых случаях, местные власти участвуют в работе совместных органов (это, в частности, характерно для совместных органов с участием Российской Федерации), что помогает привлечь внимание к нуждам пограничных регионов и способствует выполнению решений на местном уровне. Вместе с тем, органы, занимающиеся вопросами окружающей среды, рыбного хозяйства, здравоохранения, энергетики, гидрометеорологии, экономики и финансов, в лучшем случае, участвуют в деятельности совместных органов от случая к случаю или в рамках отдельных рабочих групп.

Хотя некоторая отчетность все же существует (например, в виде отчетов по мониторингу или отчетов о деятельности, подготавливаемых накануне очередных сессий комиссий или заседаний Уполномоченных, или в форме публикаций по отдельным вопросам), большинство соглашений между или с участием стран ВЕКЦА не предусматривают никаких требований о представлении отчетности, как в отношении отчетов совместного органа о результатах мониторинга, о своей деятельности или других отчетов по требованию Сторон, так и в отношении отчетности Сторон о выполнении решений, принятых совместным органом. В этом контексте, положительным примером можно считать Положение о Комиссии по Чу и Талас, принятое в 2006 году. Это Положение требует от Председателей комиссии сообщать на сессиях о тех мероприятиях, которые предприняты по выполнению решений комиссии. Положение также напрямую предусматривает полномочия Комиссии рассматривать и утверждать годовые отчеты.

4. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО СОВМЕСТНЫХ ОРГАНОВ

Конвенция ЕЭК ООН по трансграничным водам предлагает прибрежным Сторонам привлекать к деятельности совместных органов приморское государство, которое непосредственно и существенно затрагивается трансграничным воздействием. Конвенция по трансграничным водам также говорит об обязанности совместных органов сотрудничать с совместными органами, учрежденными приморскими государствами для охраны морской среды, а также с другими совместными органами, действующими в рамках того же водосбора. Целями такого сотрудничества должны быть согласование работы названных совместных органов и укрепление мер по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия.

Сотрудничество совместных органов может осуществляться посредством придания статуса наблюдателя, заключения соглашений или меморандумов о сотрудничестве, создания совместных рабочих или целевых групп, а также осуществления совместных проектов.

Придание статуса наблюдателя весьма характерно для речных комиссий в регионе ЕЭК ООН. При этом, сотрудничество осуществляется как между комиссиями, компетенция которых относится к разным областям регулирования, так и между комиссиями, географическая сфера действия которых частично совпадает. К примеру, МКОРД предоставляет статус наблюдателя Дунайской комиссии, созданной в соответствии с Конвенцией о режиме судоходства на Дунае 1948 года, и Комиссии по Саве (река Сава является притоком Дуная). В 2007 году три названные комиссии согласовали Совместное заявление о развитии навигации по внутренним водным путям и охране окружающей среды реки Дунай. Аналогичным образом, в МКЗР статус наблюдателя имеют Центральная комиссия по навигации на Рейне, учрежденная в соответствии с решениями Венского конгресса 1815 года, а также Комиссии по Мозелю и Саару. Кроме того, МКЗР придает статус наблюдателя комиссиям-«соседям», таким как Международная комиссия по Маасу, Международная комиссия по Шельде и Международная комиссия по защите Эльбы. Многие из названных комиссий также предоставляют статус наблюдателя друг другу.

Сотрудничество речных и морских комиссий

Примером тесного сотрудничества может служить совместная работа Комиссии по защите Черного моря от загрязнения, действующей в соответствии с Конвенцией 1992 года, и МКОРД. Эти комиссии подписали в 2001 году меморандум о взаимопонимании, для реализации которого была создана Совместная техническая рабочая группа Дунай-Черное море. Эта группа занимается разработкой руководящих указаний, в соответствии с ВРД ЕС, для оценки экологического статуса прибрежных вод Черного моря. Комиссия по защите Черного моря от загрязнения и МКОРД также являются членами Целевой группы DABLAS²⁹, образованной в 2001 году в качестве платформы для сотрудничества международных финансовых учреждений, доноров и стран региона в области защиты вод и экосистем Дуная и Черного моря.

Существует много других примеров сотрудничества речных и морских комиссий. К примеру, МКЗР и Комиссия OSPAR, действующая в соответствии с Конвенцией по защите морской среды в Северо-восточной Атлантике 1992 года, предоставляют друг другу статус наблюдателя.

Сотрудничество речных комиссий распространено и в других регионах. К примеру, в 2004 году Международный координационный комитет стран бассейна реки Ла-Плата и Организация договора по сотрудничеству на Амазонке подписали документ о взаимопонимании по вопросам обмена информацией и сотрудничества в отношении деятельности, представляющей взаимный интерес.

На пространстве ВЕКЦА примеров подобного сотрудничества нет, однако, в ряде случаев, нет и необходимости в формализованных рамках сотрудничества, поскольку одни и те же государственные служащие участвуют в деятельности сразу несколько

²⁹ Danube Black Sea (DABLAS) Task Force for co-operation on water protection in the wider Black Sea Region (http://ec.europa.eu/environment/enlarg/dablas/index_en.htm).

совместных органов. Например, в 2007 году на Украине один и тот же государственный служащий являлся Уполномоченным по двум соглашениям – с Молдовой (1994 года) и с Румынией (1997 года).

В последние годы, все большее значение уделяется сотрудничеству речных комиссий, регионы действия которых не обязательно пересекаются географически. Выдвинутая Нидерландами в ходе второго Всемирного водного форума в 2000 году в Гааге концепция побратимства (или сотрудничества «бассейнов-близнецов») предполагает, что речные бассейновые организации, расположенные в разных регионах мира, обладают ценным опытом, обмен которым может способствовать их институциональному укреплению, совершенствованию их деятельности и эффективности. В конечном итоге, такой обмен является инструментом, способствующим внедрению ИУВР. Концепция побратимства занимает важное место в деятельности Международной сети бассейновых организаций (INBO).³⁰

Усилия по созданию совместных органов пользуются широкой поддержкой международных организаций (например, ЕЭК ООН, Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), ПРООН, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейского Союза), финансовых институтов (например, Всемирного Банка, АБР) и стран-доноров (например, Финляндии, Швеции, Великобритании, США).

Специальные усилия по созданию совместных органов предпринимаются в рамках нескольких международных инициатив. Активизация сотрудничества по трансграничным водам в странах Юго-Восточной Европы является целью второй фазы процесса Петербург/Афинской декларации. Поддержка таких усилий осуществлялась и в рамках Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы, в частности, для сотрудничества по реке Сава. Проекты по трансграничному водному сотрудничеству разрабатывает и реализует Инициатива ENVSEC, осуществляемая совместно ПРООН, ЮНЕП, ОБСЕ, ЕЭК ООН и Региональным экологическим центром для ЦВЕ (ассоциированным членом Инициативы ENVSEC является Организация Североатлантического договора – НАТО). Сотрудничество по трансграничным водам в Африке пользуется поддержкой в рамках осуществления Плана действий по Африке, принятого лидерами стран «Группы восьми» в 2002 году. Во многих субрегионах, в том числе, на пространстве ВЕКЦА, создание совместных органов и укрепление трансграничного водного сотрудничества рассматриваются как одна из важнейших задач Водной инициативы ЕС – партнерства, инициированного ЕС на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 году. Созданию совместных органов с участием стран ВЕКЦА могут способствовать деятельность по реализации ВРД ЕС и осуществление Европейской политики добрососедства.

³⁰ В рамках «Ассоциированной программы INBO и Глобального Водного Партнерства для развития и укрепления бассейновых организаций» в течение нескольких лет при финансировании Европейской комиссии осуществляется проект «Содействие образованию речных бассейнов-близнецов для развития практики интегрированного управления водными ресурсами».

Роль международных организаций в создании Комиссии по Чу и Талас

В 2000 году Казахстан и Кыргызстан заключили соглашение (соглашение 17 в таблице 1), которое закрепило возможность создания Сторонами в будущем постоянно действующих комиссий. Процессу создания Комиссии по Чу и Талас успешно способствовали международные организации.

С 2003 года поддержку созданию постоянной комиссии оказывали ЕЭК ООН, ЭСКАТО и ОБСЕ в рамках совместного проекта «Поддержка создания трансграничной водной Комиссии по рекам Чу и Талас между Казахстаном и Кыргызстаном». В 2004 году, в партнерстве с МФСА осуществлялся проект программы TACIS Европейского Союза «Поддержка регионального управления водными ресурсами и повышение потенциала бассейновых организаций для эффективного управления ресурсами». Итогом проекта стал стратегический документ «ИУВР в бассейнах рек Чу и Талас». С 2005 года ведется проект АБР «Улучшение совместного использования водных ресурсов в Центральной Азии», который, в частности, направлен на поддержку функционирования секретариата Комиссии.

Положение о Комиссии по Чу и Талас было принято в 2006 году. В нем были закреплены сфера деятельности, общие принципы создания, основные задачи и полномочия Комиссии, а также порядок перехода границы. Инаугурация Комиссии состоялась в 2006 году. К началу 2009 года Комиссия по Чу и Талас провела семь заседаний.

Создание Комиссии по Чу и Талас может служить примером успешного сотрудничества не только между прибрежными государствами по использованию ресурсов трансграничных рек, но и между международными организациями в поддержке усилий прибрежных государств по сотрудничеству. Опыт создания Комиссии по Чу и Талас может быть использован при создании комиссий в других речных бассейнах в Центральной Азии.

Финансовую поддержку деятельности отдельных совместных органов оказывают, в частности, Всемирный Банк, ГЭФ, Европейский инвестиционный банк, Африканский банк развития, АБР, Исламский банк развития, Европейская комиссия, Великобритания, Германия, Дания, Италия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Соединенные Штаты Америки, Франция, Швейцария, Швеция, Финляндия, Япония, а также другие страны и организации.

5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СОВМЕСТНЫХ ОРГАНОВ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

В международной практике трансграничного водного сотрудничества прибрежных государств накоплен большой опыт по созданию совместных органов для содействия реализации соглашений по трансграничным водам и по институциональным механизмам их функционирования. На общем фоне преобладания института совместных комиссий над институтом Уполномоченных, следует отметить многообразие существующих совместных комиссий, которые разнятся между собой, в частности, по сфере охвата, компетенции, функциям и полномочиям и организационной структуре.

Ни один из существующих совместных органов не может считаться образцом для других, поскольку совместные органы создаются применительно к определенным водам для решения тех или иных задач в контексте реальных политических, экономических и социальных условий. Вместе с тем, практика многих действующих совместных органов и состояние международного права в области управления трансграничными водными ресурсами позволяют выявить определенные принципы организации и деятельности совместных органов, соблюдение которых повышает эффективность их деятельности и способствует достижению зрелого уровня сотрудничества прибрежных государств. К таким принципам относятся:

- Широкая компетенция совместного органа, позволяющая комплексно решать весь спектр вопросов, связанных с управлением, использованием и охраной трансграничных вод на основе ИУВР;
- Четкое определение вод, являющихся предметом соглашения, с учетом бассейнового принципа, а также участие в совместном органе всех государств бассейна. Заключение двусторонних соглашений и создание совместных органов по пограничным водам на двусторонней основе важно, однако, не должно считаться заменой сотрудничеству по всему трансграничному бассейну или бассейнам;
- Четко определенные полномочия совместного органа, достаточные для эффективной деятельности по управлению, использованию и охране трансграничных вод;
- Наличие организационной структуры, позволяющей не только подготавливать и принимать решения, но и выполнять их. Это предполагает наличие органов, принимающих решения, исполнительных и рабочих органов, в т.ч. постоянно действующей структуры по поддержке деятельности совместного органа. Это также подразумевает четкое определение задач и функций каждого из элементов организационной структуры;
- Эффективные механизмы сотрудничества совместного органа с национальными органами государств и наличие механизмов содействия выполнению решений;
- Наличие финансовых средств на осуществление совместных программ и поддержание организационной структуры совместного органа и, при необходимости, наличие полномочий по поиску финансовых средств;
- Наличие тщательно продуманных механизмов отчетности;
- Наличие механизмов участия общественности и заинтересованных сторон в деятельности совместного органа;
- Координация деятельности с другими совместными органами в рамках того же водосбора, а также сотрудничество с соответствующими совместными органами, созданными для охраны морской среды.

Для многих действующих совместных органов в странах ВЕКЦА характерна слабость институциональных механизмов, о которой могут свидетельствовать следующие проблемы:

- Отсутствие у совместного органа достаточных полномочий для реализации ИУВР;
- Преобладание совместных органов, сфера действия которых включает пограничные участки трансграничных водных объектов на основе двусторонних соглашений, и отсутствие в целом ряде трансграничных водных бассейнов совместных органов, сфера действия которых включала бы водные бассейны полностью;
- Неполное представительство национальных органов власти в составе совместного органа, как правило, характеризующееся доминированием водохозяйственного ведомства и непредставленностью органов охраны окружающей среды, рыбного хозяйства, здравоохранения, энергетики, гидрометеорологических служб, министерств экономики и финансов, либо зачастую формальным участием представителей этих ведомств в деятельности отдельных рабочих органов совместного органа;
- Невыполнение решений совместного органа, как по причине отсутствия ресурсов, так и ввиду недостаточного стремления со стороны национальных властей, неполного их представительства в совместном органе и несогласованности действий на национальном уровне;
- Выполнение совместными органами отдельных функций не в полной мере, что чаще всего касается функций, связанных с обеспечением качества вод и осуществлением мер по охране окружающей среды;
- Отсутствие финансовых ресурсов у совместных органов для осуществления совместных программ, в т.ч. в связи с отсутствием финансовых обязательств прибрежных Сторон по взятию на себя таких расходов в учреждающих совместные органы соглашениях;
- Отсутствие исполнительных и рабочих органов у многих совместных органов, что ведет к перерывам и отсутствию координации в их деятельности. Большинство совместных органов в ВЕКЦА испытывают потребность в создании пусть малочисленных, но постоянных секретариатов;
- Отсутствие механизмов по участию общественности и вовлечению заинтересованных сторон, отсутствие широкого доступа к информации, подготавливаемой совместным органом, а также отсутствие или ненадлежащее выполнение положений о распространении информации совместным органом;
- Отсутствие требований по регулярному представлению отчетности.

При работе над заключением странами ВЕКЦА или с участием стран ВЕКЦА новых соглашений и созданием новых совместных органов представляется целесообразным учитывать следующие обстоятельства:

- Предпосылкой заключения соглашений и создания совместных органов должно быть взаимное доверие и подлинное стремление к сотрудничеству со стороны прибрежных государств. Вместе с тем, даже при отсутствии такого доверия, сотрудничество может начинаться с совместной работы национальных органов

по техническим вопросам или в отдельных областях сотрудничества, а также с совместной работы НПО и других заинтересованных сторон. Если соглашения между всеми странами бассейна достичь не невозможно, сотрудничество может начинаться с соглашения и совместного органа, созданного несколькими прибрежными государствами, с намерением в будущем привлечь к сотрудничеству все прибрежные государства.

- Целесообразным шагом может быть организация совместного анализа состояния бассейна. В числе прочего, это может способствовать выявлению преимуществ сотрудничества для всех потенциальных участников соглашения и совместного органа.
- Необходимо проанализировать существующие соглашения с участием прибрежных государств и деятельность существующих совместных органов (если такие соглашения и органы имеются), чтобы понять причины их недостаточной эффективности и извлечь из этого уроки.
- Необходимо провести анализ государственных органов, организаций и учреждений в каждом из прибрежных государств для установления их компетенции, функций и опыта по реализации ИУВР, а также в свете обеспечения их тесного взаимодействия с создаваемым совместным органом. Для обеспечения жизнеспособности соглашения в будущем, к переговорам по соглашению необходимо привлекать представителей министерств юстиции, иностранных дел, экономики и финансов. Несмотря на то, что большинство существующих в мировой практике соглашений оставляет формирование делегаций, входящих в состав совместного органа, на усмотрение прибрежных государств, при заключении новых соглашением с участием стран ВЕКЦА может быть целесообразным закрепление в самом соглашении межведомственного характера делегаций государств в совместном органе.
- Необходимо провести анализ заинтересованных сторон, чтобы обеспечить их участие в переговорном процессе и создать механизмы участия в деятельности совместного органа.
- Международные организации могут предложить ценный опыт и выступить нейтральными помощниками для организации диалога прибрежных государств. ЕЭК ООН, Совещание Сторон Конвенции по трансграничным водам и ее секретариат играли и могут в дальнейшем играть важную нейтральную роль в инициации процесса разработки соглашений по ряду бассейнов в странах ВЕКЦА. Существующие совместные органы могут поделиться богатым опытом в области организационной структуры и механизмов функционирования. Совместные органы, созданные приморскими государствами, могут стать важными союзниками в работе над созданием органов по соответствующим водотокам.
- Необходимо обеспечить финансовую устойчивость создаваемого совместного органа, четко закрепив финансовые обязательства Сторон и проведя анализ возможных дополнительных механизмов финансирования. В странах ВЕКЦА важно закреплять финансирование совместного органа отдельной строкой в государственном бюджете.

Приложение I

ОБЗОР ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО СОЗДАНИЮ НОВЫХ И ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ НЕКОТОРЫХ ДЕЙСТВУЮЩИХ СОВМЕСТНЫХ ОРГАНОВ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ, НА КАВКАЗЕ И В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Подготовлен по результатам обсуждения на международном семинаре «Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества» (Алматы, Казахстан, 23-25 октября 2007 года).

Речной бассейн	Совместные органы	Основные проблемы и перспективы сотрудничества
Река Прут, дельта реки Дунай (Румыния, Молдова, Украина)	МКОРД действует в соответствии с Конвенцией по сотрудничеству в области охраны и устойчивого использования реки Дунай 1994 года (соглашение 8 в таблице 1). Республика Молдова, Румыния и Украина участвуют в работе МКОРД. Уполномоченные назначаются для содействия выполнению Соглашения между Украиной и Румынией 1997 года (соглашение 13 в таблице 1). Уполномоченные назначаются для содействия выполнению Соглашения между Республикой Молдова и Украиной 1994 года (соглашение 4 в таблице 1). Совместная комиссия действует в соответствии с Соглашением между Министерством водного и лесного хозяйства и защиты окружающей среды Румынии, Министерством окружающей среды и развития территорий Республики Молдова и Министерством окружающей среды и природных ресурсов Украины о сотрудничестве в зоне охраняемых природных территорий дельты Дуная и Нижнего Прута 2000 года. Совместная рабочая группа Молдовы и Румынии по вопросам рыбного хозяйства на реке Прут и водохранилище Стынка-Костешть действует в	Ведется тесное сотрудничество с Республикой Молдова и Украиной по реализации ВРД ЕС в бассейне реки Дунай. В соответствии с соглашением 2000 года, ведется работа по сотрудничеству на охраняемых территориях дельты Дуная и Нижнего Прута. С 2004 года, строительство Украиной судоходного канала (канал через рукав Быстрое) без осуществления процедуры уведомления Румынии вызвало значительный международный резонанс и показало необходимость повышения эффективности трансграничного сотрудничества государств в дельте Дуная. Двустороннее сотрудничество между Республикой Молдова и Румынией осуществляется на основе трех документов: Соглашения о сотрудничестве между Министерством вод, лесов и охраны окружающей среды Румынии и Департаментом охраны окружающей среды Республики Молдова в области защиты окружающей среды и устойчивого использования природных ресурсов 1997 года, Правил об использовании и поддержании гидроузла Стынка-Костешть на реке Прут 1985 года и Меморандума о взаимопонимании в области сотрудничества на реках Прут и Дунай между национальными агентствами Апеле Ромыне и Апеле Молдовей 1995 года. В целях повышения эффективности сотрудничества и его институционального оформления, в 2006 году Румыния возобновила процесс подготовки нового соглашения по трансграничным водам с Республикой Молдова.

Речной бассейн	Совместные органы	Основные проблемы и перспективы сотрудничества
	соответствии с Соглашением 2003 года (соглашение 21 в таблице 1). Совместная комиссия гидроузла Стынка-Костешть на реке Прут и Совместная подкомиссия по использованию гидроузла Стынка-Костешть действуют на основе Правил об использовании и поддержании гидроузла Стынка-Костешть на реке Прут 1985 года.	
Река Западная Двина/ Даугава (Беларусь, Российская Федерация, Латвия)	Совместная российско-белорусская комиссия действует в соответствии с Соглашением 2002 года (соглашение 20 в таблице 1).	В 2003 году был подготовлен проект трехстороннего Соглашения о сотрудничестве в области использования и охраны водных ресурсов бассейна реки Западная Двина/Даугава, предусматривающий создание совместной комиссии. Проект проходит процедуры согласования в странах.
Река Западный Буг (Беларусь, Польша, Украина)	Украинско-польская комиссия действует в соответствии с Соглашением 1996 года (соглашение 11 в таблице 1). Уполномоченные Украины и Беларуси назначаются для содействия выполнению Соглашения 2001 года (соглашение 18 в таблице 1).	Существующие совместные органы могли бы выиграть от усовершенствования механизмов участия общественности, улучшения отчетности и представления ее более широкому кругу сторон, проведения оценки функций совместных органов. Основой для двустороннего сотрудничества между Польшей и Беларусью служило Соглашение, подписанное Польшей и СССР в 1964 года. В настоящее время, ведется подготовка нового правительственного соглашения между Беларусью и Польшей по трансграничным водам. Соглашение о сотрудничестве между Департаментом по гидрометеорологии Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и Институтом метеорологии и водных ресурсов Польши 2003 года позволяет обеспечивать регулярный обмен гидрометеорологической информацией и совместное осуществление гидрологических мероприятий. Ведется обсуждение возможностей разработки трехстороннего соглашения для бассейна Западного Буга.
Река Неман/Нямунас (Российская Федерация, Беларусь, Литва)	Совместная российско-белорусская комиссия действует в соответствии с Соглашением 2002 года (соглашение 20 в таблице 1).	Сотрудничество ведется в рамках двусторонних соглашений по охране окружающей среды (Соглашение между Беларусью и Литвой о сотрудничестве в области охраны окружающей среды 1995 года, Соглашение между Российской Федерацией и Литвой о сотрудничестве в области охраны окружающей среды 1999 года) Действует также соглашение 2003 года между Объединенным центром

Речной бассейн	Совместные органы	Основные проблемы и перспективы сотрудничества
		исследований Министерства окружающей среды Литвы и Гидрометеорологической службой Литвы, с одной стороны, и Калининградским центром по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, с другой стороны, о сотрудничестве в области мониторинга и обмена данными о состоянии трансграничных водных объектов. В 2003 году был подготовлен проект трехстороннего межправительственного Соглашения о сотрудничестве в области использования и охраны водных ресурсов бассейна реки Неман, предусматривающий создание совместной комиссии. Проект проходит процедуры согласования.
Река Нарва, оз.Чудское/Пепси (Российская Федерация, Эстония)	Совместная российско-эстонская комиссия действует в соответствии с Соглашением 1997 года (соглашение 14 в таблице 1). Российско-эстонская межправительственная комиссия по рыболовству действует в рамках Соглашения 1994 года (соглашение 7 в таблице 1).	Совместная российско-эстонская комиссия по охране и рациональному использованию трансграничных вод недавно провела реорганизацию: из четырех рабочих групп были созданы две, т.е. произошло расширение вопросов деятельности для каждой из групп. Существовавшая в 1999-2004 годах рабочая группа по сотрудничеству с местными органами власти, НПО и международными организациями была упразднена, а ее функции были переданы одной из новых групп. Ответственность не возложена в работу комиссии напрямую, хотя эксперты (в т.ч. из НПО) могут принимать участие во встречах рабочих групп. Несмотря на то, что четких обязательств по подготовке и распространению отчетности в Соглашении 1997 года не закреплено, улучшение механизмов подготовки и распространения отчетности могло бы повысить эффективность сотрудничества. Необходимо наладить тесное взаимодействие двух комиссий (совместной российско-эстонской комиссии по охране и рациональному использованию трансграничных вод и российско-эстонской межправительственной комиссии по рыболовству).
Река Днестр (Молдова, Украина)	Уполномоченные назначаются для содействия выполнению Соглашения между Молдовой и Украиной 1994 года (соглашение 4 в таблице 1).	В рамках института Уполномоченных действуют четыре рабочие группы (одна из них – по реке Днестр). В 2005 году проводилось трансграничное диагностическое исследование в бассейне реки Днестр. В 2006 году Уполномоченными были приняты три регламента: по наводнениям; о мероприятиях, предпринимаемых при опасных и чрезвычайных загрязнениях; по мониторингу и контролю качества вод. В 2007 году были приняты Регламент по обеспечению участия заинтересованных лиц в деятельности института Уполномоченных и Регламент украинско-молдавского сотрудничества по управлению совместным вебсайтом бассейна реки Днестр (http://www.dniester.org). Есть предложения о необходимости обеспечить участие в работе Уполномоченных на постоянной основе представителей органов экологии, здравоохранения,

Речной бассейн	Совместные органы	Основные проблемы и перспективы сотрудничества
		чрезвычайных ситуаций (некоторые представители включены в состав рабочих групп, но они активны только периодически). Предлагается уделять больше внимания осуществлению функций по предупреждению загрязнений вод, оценке состояния биоресурсов, разработке схем ИУВР. Может быть целесообразно наладить сотрудничество с другими совместными органами, в т.ч. созданными для охраны Черного моря. В рамках проекта под эгидой Инициативы ENVSEC также разработаны проект Регламента о сотрудничестве по санитарно-эпидемиологическому контролю качества вод и проект Соглашения о сотрудничестве в области охраны и устойчивого развития бассейна реки Днестр, предусматривающий создание совместной комиссии. Российско-белорусская комиссия согласовала регламенты рабочих групп и принимает планы работы рабочих групп. Комиссия наладила эффективную работу программы совместного мониторинга трансграничных участков Днепра. В рамках Программы ПРООН-ГЭФ экологического оздоровления бассейна Днепра проводился анализ заинтересованных сторон. Существует необходимость в улучшении механизмов участия общественности в деятельности совместных органов в бассейне реки Днепр. В рамках Программы ПРООН-ГЭФ экологического оздоровления бассейна Днепра (http://www.dnipro-gef.net) разработано и проходит согласование новое межправительственное соглашение между Беларусью, Российской Федерацией и Украиной «О сотрудничестве в области использования и охраны бассейна реки Днепр», предполагающее создание совместной комиссии. В рамках проекта TACIS «Управление трансграничными речными бассейнами, фаза 2: Припять» (http://www.rpruaplan.org) подготовлен проект плана управления бассейном реки Припять. Также выдвинуты предложения о создании совместной комиссии для бассейна реки Припять.
Река Днепр (Российская Федерация, Беларусь, Украина)	Уполномоченные назначаются для содействия выполнению Соглашения между Беларусью и Украиной 2001 года (соглашение 18 в таблице 1). Совместная российско-белорусская комиссия действует в соответствии с Соглашением 2002 года (соглашение 20 в таблице 1).	
Река Припять (Беларусь, Украина)	Уполномоченные назначаются для содействия выполнению Соглашения между Беларусью и Украиной 2001 года (соглашение 18 в таблице 1).	
Река Северский Донец (Российская Федерация, Украина)	Уполномоченные назначаются для содействия выполнению Соглашения между Украиной и Российской Федерацией 1992 года (соглашение 1 в таблице 1).	Проект «Управление трансграничным речным бассейном. Фаза II – Северский Донец», финансируемый по программе TACIS, направлен на совершенствование комплексного управления водными ресурсами в бассейне. Подготовлен проект плана управления бассейном реки Северский Донец, а также предложения о создании совместной комиссии. Ведется работа по заключению межправительственного соглашения по Северскому

Речной бассейн	Совместные органы	Основные проблемы и перспективы сотрудничества
		Донцу. В проект Перечня мероприятий на 2008-2009 годы по реализации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации включен пункт: «Заключить Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины об охране и использовании водных объектов бассейна реки Северский Донец и реализации на его основе Межрегиональной экологической программы».
Речной бассейн Кура-Арас (Армения, Азербайджан, Грузия, Исламская Республика Иран, Турция)	В регионе нет ни соглашения, ни совместного органа, которые бы охватывали весь бассейн Кура-Арас. В соответствии с Соглашением между СССР и Ираном 1957 года действуют двусторонние комиссии (между Арменией и Исламской Республикой Иран, между Азербайджаном и Исламской Республикой Иран). В соответствии с Конвенцией между СССР и Турцией 1927 года действуют двусторонние комиссии (между Арменией и Турцией, и между Грузией и Турцией) по пограничным водам. Между Арменией и Турцией с 2004 года действует постоянная межгосударственная комиссия по использованию Ахурянского водохранилища. Между Азербайджаном и Грузией с 2004 года действует межправительственная комиссия по экономическому сотрудничеству, в функции которой, в частности, входит сотрудничество в области мониторинга экологической безопасности трансграничных вод, в т.ч. оценки уровня загрязнения реки Кура и совместных мер по их очистке.	В Армении, Азербайджане и Грузии осуществляется целый ряд проектов по налаживанию трансграничного сотрудничества в бассейне Кура-Арас. В 2007 году действовали два проекта: Программа USAID по водным ресурсам на Южном Кавказе и проект ENVSEC «Разработка правовых и институциональных рамок сотрудничества в бассейне Кура-Арас» с. Оба проекта были направлены на создание правовых и институциональных схем сотрудничества и, в перспективе, на создание совместного органа. В июне 2008 года в Армении, Грузии и Азербайджане начался проект ЕС «Трансграничное управление реками: фаза II для бассейна реки Кура». Целью проекта является поддержка создания систем трансграничного мониторинга и управления информацией для улучшения трансграничного сотрудничества в бассейне. Бассейн Кура-Арас также является объектом проекта ПРООН-ГЭФ «Сокращение деградации трансграничного бассейна реки Кура-Арас» и проекта Инициативы ENVSEC «Разработка двустороннего соглашения по управлению трансграничными водотоками между Азербайджаном и Грузией».
Река Самур (Азербайджан, Российская Федерация)		Переговорный процесс в отношении межправительственного соглашения о совместном использовании и охране трансграничной реки Самур шел в 2000-2004 годы, но не завершился подписанием соглашения.

Речной бассейн	Совместные органы	Основные проблемы и перспективы сотрудничества
Река Иртыш (Российская Федерация, Казахстан, Китай), река Или (Казахстан, Китай, Кыргызстан)	Российско-казахстанская комиссия была создана соглашением 1992 года (соглашение 2 в таблице 1) и распространяет действие на реки Иртыш, Ишим, Тобол, Урал, Большой и Малый Узень. Казахстанско-китайская совместная комиссия была создана соглашением 2001 года (соглашение 19 в таблице 1) и распространяет действие на реки Иртыш, Или, ручьи и малые реки. Совместная российско-китайская комиссия создана в соответствии с Соглашением 2008 года (соглашение 23 в таблице 1).	В российско-казахстанской комиссии по каждой из рек действует рабочая группа. Существуют предложения по организации рабочих групп по целевым функциям (мониторинг, пропуск паводка, охрана вод и ликвидация чрезвычайных ситуаций экологического характера, вопросы транграничных особо охраняемых территорий и сохранения биоразнообразия). Выдвигаются предложения о необходимости участия в работе комиссии крупнейших водопользователей и общественности. Есть необходимость в более широком распространении информации, поскольку протоколы и ежегодные доклады комиссии не публикуются в СМИ. Казахстанско-китайская комиссия обладает сравнительно узкой сферой компетенции (мониторинг и совместные исследования) и очень осторожно подходит к вопросу осуществления Китаем проектов по водоотведению. Ведется работа, в частности, в Казахстане, над проектом нового соглашения между Китаем, Казахстаном и Кыргызстаном по интегрированному управлению Или-Балхашским бассейном.
Реки Амударья и Сырдарья (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан)	МКВК Центральной Азии была создана в 1992 году (для реализации соглашения 3 в таблице 1). МКВК и ее органы входят в состав Международного Фонда Спасения Арала, созданного в 1993 году.	Существует необходимость более эффективного участия в работе МКВК иных ведомств, помимо водохозяйственных. Выдвигаются предложения о необходимости уделять больше внимания реализации задач по обеспечению качества вод и проведению экологических программ, а также защите подземных вод. В странах Центральной Азии создана достаточно разветвленная структура институтов, занимающихся вопросами водных ресурсов, однако, существуют проблемы в сфере координации и информационного обмена между ее структурными элементами. В 2008 году МКВК приняла новое Положение об МКВК и Положения о порядке ротации исполнительных органов МКВК и их руководителей.
Реки Чу и Талас (Казахстан, Кыргызстан)	Комиссия по Чу и Талас была создана в 2006 году в развитии Соглашения 2000 года (соглашение 17 в таблице 1).	Необходимо более четко определить статус и механизм финансирования секретариата Комиссии по Чу и Талас, в частности, вопросы его финансирования из национальных бюджетов стран. Ведутся дискуссии о необходимости расширения функций комиссии. Существует потребность в более широком и эффективном участии в работе комиссии других ведомств, помимо водохозяйственных. Предлагается разработать механизмы участия общественности (возможно, в виде Чу-Таласского бассейнового совета).

Речной бассейн	Совместные органы	Основные проблемы и перспективы сотрудничества
Река Хаджа-Бакирган (Казахстан, Таджикистан), река Шахимардан-Сай (Узбекистан, Кыргызстан), реки Кундуз, Кукча и другие притоки реки Пяндж (Таджикистан-Афганистан)		Правовая база регулирования для малых трансграничных рек Центральной Азии либо отсутствует, либо устарела.
Река Зеравшан (Узбекистан, Таджикистан)		Крайне необходимо создание на двусторонней основе органа по вопросам управления рекой.

Приложение II

СПИСОК ВЕБСАЙТОВ СОВМЕСТНЫХ ОРГАНОВ

Международная комиссия по защите реки Одер от загрязнения	Польша, Германия, Чешская Республика, Европейское Сообщество	http://www.mkoo.pl/
Международная комиссия по защите Эльбы	Германия, Чешская Республика, Европейское Сообщество	http://www.ikse-mkol.de/
Международная комиссия по защите Женевского озера	Франция, Швейцария	http://www.cipel.org/
Международная комиссия по защите Боденского озера	Австрия, Германия (Баден-Вюртемберг, Бавария), Швейцария	http://www.igkb.de/
Международная комиссия по Маасу	Германия, Бельгия, регион Брюссель-столица, фламандский регион, валлонский регион, Франция, Люксембург, Нидерланды	http://www.meuse-maas.be/
Международная комиссия по Шельде	Франция, Нидерланды, Бельгия, регион Брюссель-столица, фламандский регион, валлонский регион	http://www.isc-cie.com/
Совместная российско-финляндская комиссия по использованию пограничных водных систем	Финляндия, Российская Федерация	http://www.rajavesikomisio.fi/
Международные комиссии по защите рек Мозель и Саар от загрязнения	Для Мозеля: Франция, Люксембург, Германия Для Саар: Франция, Германия	http://www.iksms-cipms.org
Международная комиссия по защите Рейна	Германия, Франция, Люксембург, Нидерланды, Швейцария, Европейское Сообщество	http://www.iksr.org/
Международная комиссия по охране реки Дунай	Австрия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Республика Молдова, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Украина, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Европейское Сообщество	http://www.icpdr.org/
Международная комиссия по бассейну реки Сава	Босния и Герцеговина, Сербия, Словения, Хорватия	http://www.savacommission.org/
Международная комиссия по защите итало-швейцарских вод	Италия, Швейцария	http://www.cipais.org/
Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии	Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан	http://www.icwc-aral.uz/
Комиссия по межгосударственному использованию водохозяйственных сооружений на реках Чу и Талас	Казахстан, Кыргызстан	http://www.talaschu.kz/
Комиссия по реке Меконг	Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Таиланд, Вьетнам	http://www.mrcmekong.org/

Организация договора по сотрудничеству на Амазонке	Боливия, Бразилия, Колумбия, Эквадор, Гайана, Перу, Суринам, Венесуэла	http://www.otca.info/
Международный координационный комитет стран бассейна реки Ла-Плата	Аргентина, Боливия, Бразилия, Парагвай, Уругвай	http://www.cicplata.org/
Совместная техническая комиссия по Сальто Гранде	Аргентина, Уругвай	http://www.saltogrande.org/
Административная комиссия по реке Уругвай	Аргентина, Уругвай	http://www.caru.org.uy/
Международная пограничная водная комиссия	США, Мексика	http://www.ibwc.state.gov/
Международная совместная комиссия	США, Канада	http://www.ijc.org/
Комиссия по великим озерам	Восемь штатов США. Ассоциированные члены: Онтарио и Квебек	http://www.glc.org/
Управление по реке Нигер	Бенин, Буркина-Фасо, Гвинея, Камерун, Кот-д'Ивуар, Мали, Нигер, Нигерия, Чад	http://www.abn.ne/
Постоянная водная комиссия по бассейну реки Окаванго	Ангола, Ботсвана, Намибия	http://www.okacom.org/
Организация по сотрудничеству для развития бассейна реки Сенегал	Мали, Мавритания, Сенегал	http://www.omvs.org

Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года уделяет большое внимание институциональному сотрудничеству государств. Она обязывает государства заключать соглашения и создавать совместные органы, такие как речные бассейновые комиссии и другие институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества.

В данной публикации рассматриваются структурные механизмы и деятельность совместных органов в области трансграничного водного сотрудничества и представлены рекомендации по созданию новых и совершенствованию деятельности существующих совместных органов в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Особое внимание уделяется тем аспектам, где существующие совместные органы в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии могли бы улучшить свою деятельность путем укрепления институциональных механизмов. В публикации говорится о проблемах и перспективах сотрудничества в конкретных речных бассейнах.

Проект данной публикации был подготовлен с целью стимулировать дискуссии на семинаре «Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества» (Алматы, Казахстан, 23-25 октября 2007 года), организованном в рамках проекта «Потенциал водного сотрудничества», предназначенного для оказания поддержки трансграничному водному сотрудничеству в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Семинар был организован совместно Европейской экономической комиссией ООН, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в рамках Инициативы «Окружающая среда и безопасность».



Проект ПВС разработан в рамках рабочего плана
Конвенции по трансграничным водам и при
тесном сотрудничестве с национальными и
международными партнерами.

Вопросы в отношении проекта ПВС просьба направлять по адресу:
Секретариат Конвенции по трансграничным водам
Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций

Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10, Switzerland

Тел.: +41 22 917 2463

Факс: +41 22 917 0107

Эл.почта: water.convention@unece.org

Вебсайт: www.unece.org/env/water/cwc.htm

