



UNDP-GEF project
**"Integrated Natural Resource Management in the
Baikal Basin Transboundary Ecosystem"**



*Empowered lives.
Resilient nations.*

**Текущее состояние и варианты улучшения правовой и
институциональной структуры сотрудничества по охране и устойчивому
развитию трансграничных водных ресурсов между Российской
Федерацией и Монголией**

Концептуальный анализ

Апрель 2013



UNDP-GEF project

"Integrated Natural Resource Management in the Baikal Basin Transboundary Ecosystem"



Empowered lives.
Resilient nations.

Резюме

1. Настоящий документ был подготовлен в соответствии с проектным заданием (старший эксперт по юридическим вопросам) проекта ПРООН: «Комплексное управление природными ресурсами в трансграничной экосистеме бассейна озера Байкал/00078317».

Данный документ преследует две цели: 1) оценку текущего состояния двустороннего сотрудничества по вопросам, касающимся водных ресурсов, между Монголией и Российской Федерацией; установлении существующих пробелов и недостатков в правовой и институциональной структуре трансграничного сотрудничества, а также в его осуществлении, и 2) определение возможных вариантов улучшения существующей правовой и институциональной структуры и механизмов трансграничного сотрудничества, включая, если необходимо, новые институциональные механизмы (такие, как Объединенная двусторонняя Комиссия), с учетом наиболее современных направлений в международной практике регулирования и управления трансграничными водными ресурсами.

2. Основная часть водных ресурсов Монголии относится к трансграничным бассейнам рек, которые Монголия делит с Россией и Китаем. Большая часть трансграничных водных ресурсов в регионе является общей для России и Монголии. Имеется несколько крупных трансграничных бассейнов, включая те, которые имеют подлинно мировое значение. Один из этих бассейнов образован рекой Селенга, которая является главным притоком озера Байкал и формирует верховья Енисейско-Ангарской системы. Другие включают бассейн реки Онон (одна из основных рек, образующих верховья Амура) и бассейн реки Тес-Хем (Тэсийн-гол), являющейся частью бассейна озера Убсу-нур. Озера Байкал и Убсу-нур включены в Список мирового природного наследия ЮНЕСКО в качестве особо охраняемых объектов в 1996 и 2003 гг. соответственно.
3. Учитывая вышеизложенное, проблемы управления, использования и развития этих трансграничных водных ресурсов выходят за пределы чисто двусторонних отношений между двумя странами. Это налагает дополнительные обязательства на оба государства – Россию и Монголию – как ответственных за сохранение этих уникальных водных ресурсов и экосистем. Вследствие трансграничной природы означенных водотоков, эффективное управление их водными ресурсами, экологически устойчивое использование и охрана не могут осуществляться путем односторонних или нескоординированных действий и требуют совместного подхода. Для того, чтобы быть успешным, двустороннее сотрудничество должно базироваться на прочном правовом основании, включающем как достаточную нормативную базу, так и эффективные институциональные механизмы.
4. С самого начала необходимо отметить, что кроме правовых актов, действующих в отношении обеих стран (которые будут обсуждаться ниже), Россия и Монголия связаны некоторыми общепринятыми юридическими принципами в силу их правовой природы как норм «обычного международного права». Они включают обязательство (и право) разумно и справедливо использовать трансграничные воды [принцип



UNDP-GEF project "Integrated Natural Resource Management in the Baikal Basin Transboundary Ecosystem"



Empowered lives.
Resilient nations.

справедливого и разумного использования] и обязательство принимать все необходимые меры для предотвращения нанесения значительного трансграничного вреда [правило «не причинения вреда»]. Эти ключевые правовые принципы реализуются через ряд процедурных норм – обязательства обмениваться данными и информацией на регулярной основе, осуществлять оценку экологического воздействия любых запланированных мер и действий, могущих оказать неблагоприятное воздействие на другие страны, находящиеся в пределах этого водотока, своевременно оповещать страны, потенциально попадающие под неблагоприятное воздействие, о подобных мерах, консультироваться друг с другом и, если необходимо, вступать в переговоры о возможных результатах планируемых мер.

5. Юридически обязывающая суть этих принципов и правил поддерживается значительной практикой государств, воплощенной в принятой в 1997 г. Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков, а также в принятой в 1992 г. Конвенции ЕЭК ООН об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер. Несмотря на то, что Конвенция ООН о водотоках 1997 г. еще не вошла в силу, ее основные положения рассматриваются в качестве обязательных к исполнению для всех государств, независимо от их участия в Конвенции. Таким же образом, Конвенция ЕЭК ООН 1992 г. (Россия является стороной Конвенции) рассматривается в качестве эффективной и инновационной региональной правовой основой, направленной на содействие сотрудничеству между государствами, разделяющими одни и те же трансграничные воды. Она была открыта для вступления других стран, не входящих в регион ЕЭК ООН.
6. Среди многосторонних договоров, напрямую относящихся к водному сотрудничеству между Россией и Монголией, наиболее важным является Конвенция ЮНЕСКО 1972 г. о всемирном культурном и природном наследии, налагающая имеющие широкое применение обязательства на стороны, чьи объекты были внесены в Список всемирного наследия. Как Россия, так и Монголия, имеют такие объекты в своих трансграничных бассейнах (озеро Байкал и озеро Убсу-нур) и отвечают за их сохранение. Важным является то, что Статья 6 Конвенции ЮНЕСКО недвусмысленно требует от участников не предпринимать никаких преднамеренных действий, способных прямо или косвенно причинить ущерб культурному или природному наследию, расположенному на территории других государств-участников Конвенции.
7. Другим важным многосторонним договором в контексте проблематики трансграничных вод является Конвенция 1971 г. о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение (Рамсарская конвенция) – межправительственный договор, обеспечивающий правовую основу для принятия оперативных мер на национальном уровне и для международного сотрудничества с целью сохранения и рационального использования водно-болотных угодий и их ресурсов. Концепция «рационального использования» в применении к водно-болотным угодьям определяется как «поддержание их экологического характера, достигнутое путем осуществления *экосистемных подходов* в контексте *устойчивого развития*». Страны, ратифицировавшие Рамсарскую конвенцию, должны определить подходящие водно-болотные угодья для внесения в Список водно-болотных угодий, имеющих



UNDP-GEF project "Integrated Natural Resource Management in the Baikal Basin Transboundary Ecosystem"



Empowered lives.
Resilient nations.

международное значение («Рамсарский список»), обеспечить их эффективное управление и участвовать в международном сотрудничестве, касающемся, в числе других вопросов, «экономических проектов, способных нанести ущерб водно-болотным угодьям». Несколько объектов из Рамсарского списка находятся на территории трансграничных речных бассейнов в России (например, дельта реки Селенга) и в Монголии (озеро Убсу-нур и окружающие его водно-болотные угодья). Статья 5 Рамсарской конвенции прямо требует от стран-участниц консультироваться друг с другом по вопросам ее выполнения «там, где водная система входит в состав территории более, чем одной Договаривающейся стороны».

8. Несмотря на это, трансграничное сотрудничество на двустороннем уровне в первую очередь основывается на двусторонних соглашениях. Российско-монгольские водные отношения регулируются рядом таких двусторонних соглашений, общих и специальных, которые вместе формируют как нормативную базу, так и соответствующие институциональные механизмы. В настоящее время в них входят следующие межправительственные инструменты:
 - Договор о дружественных отношениях и сотрудничестве (подписан 20 января 1993 г. в Москве) [Статья 10];
 - Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (подписано 15 февраля 1994 г. в Улан-Баторе) [Статья 2];
 - Соглашение об охране и использовании трансграничных вод (подписано 11 февраля 1995 г. в Улан-Баторе);
 - Договор о режиме российско-монгольской государственной границы (подписан 12 августа 2006 г. в Москве) [Секция II «Режим использования пограничных вод», Статьи 10-14].
9. Основа правового режима трансграничных вод сформирована Водным Соглашением 1995 г., являющимся типичным «рамочным» инструментом, во многих чертах сходным с двусторонними соглашениями, заключенными в тот же период между Россией и Украиной (1992 г.), Россией и Казахстаном (1992 г.), Монголией и КНР (1994 г.). Водное Соглашение 1995 г. заменило два ранее подписанных межправительственных документа в этой области: Соглашение 1974 г. о рациональном использовании и охране вод бассейна реки Селенга (подписано 3 июля 1974 г. в Москве) и Соглашение о сотрудничестве в области водного хозяйства на пограничных водах (подписано 9 декабря 1988 г. в Улан-Баторе).
10. Четыре соглашения, упомянутые в параграфе 8, вместе создают функциональный, но ограниченный набор материальных и процессуальных прав и обязательств. Однако рамочная природа Водного Соглашения 1995 г. означает, что оно лишено конкретики. Соглашение 1995 г. не слишком отличается от предыдущих документов, однако является еще менее детальным и выглядит устаревшим во многих аспектах. Оно не отражает некоторых современных концепций и принципов, таких как принцип «загрязнитель платит», экосистемный подход, устойчивость водопользования, присутствующих в современных договорах о водах. Не содержит оно и обычных требований, относящихся к оценке экологического воздействия в трансграничном



UNDP-GEF project "Integrated Natural Resource Management in the Baikal Basin Transboundary Ecosystem"



Empowered lives.
Resilient nations.

контексте; информированию и консультациях, касающихся планируемых действий, способных оказать трансграничное воздействие; доступа к информации и участия общественности в принятии решений; подробного механизма улаживания споров. Даже по сравнению с Соглашением 1974 г. о реке Селенга, в Соглашении 1995 г. отсутствуют некоторые типичные процессуальные положения – обязательства «консультироваться друг с другом при разработке водоохранных мероприятий» (Селенга, Статья 5) и «не производить без взаимного согласия водохозяйственные мероприятия, которые могли бы оказать неблагоприятное влияние на изменение водного режима и чистоту вод бассейна реки Селенги» (Селенга, Статья 9). Соглашение 1995 г. не обеспечивает никакого особого режима управления и защиты водных ресурсов самого главного из общих водных бассейнов – бассейна реки Селенга.

11. Любой правовой режим трансграничного водного сотрудничества был бы неполным без институциональных механизмов. Соглашение 1995 г. создает такой механизм (институт Уполномоченных), практически унаследованный от более ранних соглашений. В то время как институт Уполномоченных прежде обычно использовался в Восточной Европе, в настоящее время он все чаще заменяется другим видом совместных органов – двусторонними комиссиями.¹ В отличие от совместных комиссий Уполномоченные обычно не имеют дополнительных штатов или организационной структуры, ответственных за выполнение соглашения и принятые решения.
12. Подобно другим соглашениям, Водное Соглашение 1995 г. определяет задачи и обязанности Уполномоченных в очень общих терминах. В то же самое время и Российская Федерация, и Монголия создали двусторонние комиссии с некоторыми из своих соседей (например, Россия с Финляндией, Эстонией, Беларусью, Казахстаном, Азербайджаном; Монголия с КНР). Самые недавние по времени соглашения (российско-азербайджанское соглашение 2010 г. и новое соглашение между Россией и Казахстаном) особенно показательны с точки зрения детализации компетенций, задач и функций совместных комиссий. Необходимо заметить, что российско-монгольское Соглашение об охране окружающей среды 1994 г. также предусматривает создание Смешанной Комиссии, ответственной за его исполнение. Однако эта Комиссия не была особенно активна или эффективна в деле поддержки межгосударственного сотрудничества.
13. Юридический анализ существующих правовых рамок российско-монгольского водного сотрудничества показывает, что оно строится на нормативной базе, состоящей из многосторонних конвенций и двусторонних соглашений. В то время как Водное Соглашение 1995 г. (вместе с другими соответствующими двусторонними инструментами) обеспечивает основу такого сотрудничества, ни его положения, ни институциональный механизм не отражают в полной мере современную международную практику. На данном этапе можно предложить два возможных варианта улучшения существующей правовой основы для трансграничных вод.

¹ См.: River Basin Commissions and Other Institutions for Transboundary Water Cooperation: Capacity for Water Cooperation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (UN, 2009), с. 10-11.



UNDP-GEF project
**"Integrated Natural Resource Management in the
Baikal Basin Transboundary Ecosystem"**



*Empowered lives.
Resilient nations.*

14. **Вариант 1.** Наиболее простой вариант - продолжение использования существующего Водного Соглашения в качестве правовой основы сотрудничества и вынесение конкретных вопросов сотрудничества в дополнительный протокол (или серию протоколов). Этот подход применялся до какого-то момента Россией и Казахстаном, принявшими ряд протоколов по общим проблемам водного сотрудничества и координации действий по управлению водным хозяйством в конкретных трансграничных речных бассейнах. Достоинством данного подхода является простота механизма принятия протоколов, основанного на одобрении этих документов двусторонней Комиссией, что не требует каких-либо дополнительных формальных процедуры на правительственном уровне.
15. **Вариант 2.** Более радикальным и в то же время рассчитанным на многолетнюю перспективу вариантом усиления нормативной базы трансграничного сотрудничества были бы разработка и принятие нового комплексного соглашения, призванного исправить явные недостатки существующего соглашения, включая его институциональные механизмы. Такое новое соглашение должно быть значительно более детализированным как с точки зрения содержания «материальных» обязательств, так и процессуальных норм, включая процедуры ОВОС в трансграничном контексте, уведомления и консультаций при планировании водохозяйственных мероприятий. Более детально должен быть проработан и институциональный механизм (желательно в виде смешанной/совместной комиссии), включая его компетенцию, функции, структуру, юридическую природу решений.
16. Вне зависимости от того, какой вариант будет выбран, существует необходимость в эффективном институциональном механизме, в идеале – замене института Уполномоченных смешанной комиссией. Так как управление водными ресурсами и их охрана составляют наиболее важный аспект двустороннего экологического сотрудничества между Россией и Монголией, можно рассмотреть возможность объединения существующего института Уполномоченных и смешанной комиссии, предусмотренной Соглашением щб охране окружающей среды 1994 г.²
17. **«Дорожная карта».** Будущие действия в этой сфере будут зависеть от позиции двух стран – в какой степени они заинтересованы в дальнейшем развитии двустороннего сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов, включая правовые и институциональные рамки такого сотрудничества. Таким образом, главным условием является согласие сторон о необходимости улучшения и дальнейшего развития материальных и процессуальных положений соответствующих межгосударственных правовых документов и институциональных механизмов.
18. Этот процесс потребует сделать ряд последовательных шагов.

² Этот подход имеет прецеденты в международной практике. Международная смешанная комиссия (США-Канада), созданная в 1909 г. Договором о пограничных водах, предназначалась изначально для того, чтобы заниматься проблемами трансграничных вод, но была со временем наделена другими полномочиями, такими как проблемы трансграничного загрязнения воздуха.



UNDP-GEF project
**"Integrated Natural Resource Management in the
Baikal Basin Transboundary Ecosystem"**



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Шаг 1 – поручить международно-правовому эксперту сформулировать основные элементы нового всеобъемлющего правового и институционального рамочного документа в области трансграничного водного сотрудничества.

Шаг 2 – создать рабочую группу национальных экспертов (2-3 специалиста от каждой стороны, поддержанных международным экспертом) с задачей рассмотреть предложенные основные элементы нового всеобъемлющего правового и институционального рамочного документа и разработать единый проект .

Шаг 3 – провести консультации/переговоры на межправительственном уровне по проекту нового международно-правового документа с тем, чтобы завершить его разработку и представить проект правительствам сторон.