

# ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

М.А. Рязанова

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДВУСТОРОННЕГО И МНОГОСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ

***Аннотация.** В статье проводится анализ существующей практики двусторонних международных договоров в области совместного использования и охраны трансграничных водных объектов между Россией и сопредельными государствами. Отмечена особая значимость российско-азербайджанского сотрудничества по реке Самур. Обозначены неурегулированные вопросы совместного использования вод ряда рек, таких как Иртыш, Урал, Северский Донец, Западная Двина и Неман. Рассмотрены позитивные и возможные проблемные аспекты от присоединения России к важным многосторонним международным договорам — Конвенции Эспо и Протоколу СЭО, а также Орхусской Конвенции.*

***Ключевые слова:** международное сотрудничество, трансграничный водоток, рациональное использование, оценка воздействия, экологическая информация.*

**В** настоящее время международное сотрудничество России в области использования и охраны водных объектов, в том числе в трансграничном контексте, активно развивается как в многостороннем, так и в двустороннем формате.

Россия уже на протяжении 20 лет является участником Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер<sup>1</sup> (далее — Хельсинкская конвенция) — базового документа в области трансграничного водного сотрудничества, регулирующего вопросы управления, рационального использования и охраны трансграничных водных ресурсов. В настоящее время в соответствии с положениями Хельсинкской конвенции ее сторонами<sup>2</sup> могут быть лишь государства-члены Европейской экономической

комиссии (далее — ЕЭК) ООН, а также государства, имеющие консультативный статус при ЕЭК ООН. Поправка<sup>3</sup> к ст. 25 и 26 Хельсинкской конвенции, принятая в 2003 г., открывает возможность любому государству, не входящему в ЕЭК ООН, но являющемуся членом ООН, стать стороной данной Конвенции.

Следует отметить, что многие крупные бассейны рек и озер являются общими для государств ЕЭК ООН и для государств, не являющихся членами этой Организации. Как представляется, вступление в силу Поправки 2003 г. обеспечит правовую основу для более успешного трансграничного водного сотрудничества, основанного на модели, которая доказала свою эффективность.

Российская Федерация, являясь стороной Хельсинкской конвенции, реализует ее положения в рамках девяти заключенных соглашений о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов с сопредельными государствами: Финляндией, Украиной, Монголией, Эстонией, Беларусью, Китаем, Казахстаном, Азербайджаном и Абхазией. В рамках указанных соглашений созданы и эффективно функционируют институциональные механизмы по их реализации —

<sup>1</sup> Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 г. Россия подписала Конвенцию 18 марта 1992 г. (постановление Правительства РФ от 10 марта 1992 г. № 151) и приняла ее (постановление Правительства РФ от 13 апреля 1993 г. № 331). Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 06 октября 1996 г.

<sup>2</sup> По состоянию на 25 июня 2012 г. согласие на обязательность данного международного договора выразили следующие страны: Австрия, Азербайджан, Албания, Болгария, Белоруссия, Бельгия, Босния и Герцоговина, Венгрия, Германия, Голландия, Греция, Дания, Испания, Италия, Казахстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Молдавия, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Узбекистан, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швейцария, Швеция и Эстония.

<sup>3</sup> Поправка принята решением Совещания Сторон Конвенции 28 ноября 2003 г. В настоящее время в силу не вступила. Данную Поправку приняли следующие государства: Босния и Герцоговина, Венгрия, Голландия, Дания, Испания, Италия, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Молдавия, Польша, Румыния, Сербия, Узбекистан, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швейцария, Швеция и Эстония.

совместные комиссии и Уполномоченные (представителей правительств)<sup>4</sup>. В то время как институт Уполномоченных характерен для соглашений о пограничных водах, совместные комиссии, как правило, создаются для обеспечения бассейнового подхода к охране и использованию трансграничных водотоков. Сторонами таких соглашений осуществляется совместный мониторинг, обмен гидрологической и гидрохимической информацией, контроль реализации водоохранных мероприятий, разработка методов предупреждения и ликвидации опасных последствий паводков и других негативных воздействий вод на трансграничные водные объекты, а также решение вопросов перераспределения водных ресурсов.

Следует особо отметить значение заключенного в 2010 г. российско-азербайджанского межправительственного Соглашения о рациональном использовании и охране водных ресурсов трансграничной реки Самур (далее — Соглашение)<sup>5</sup>. До подписания этого международного договора происходило постоянное увеличение водозабора за счет уменьшения доли России и сокращения объемов экологического попуска, что отрицательно сказывалось на состоянии реки и экологических систем в ее дельте на российской территории. Соглашение определяет, что делению в равных долях государствами Сторон подлежит объем водных ресурсов, поступающий к началу пограничного участка трансграничной реки Самур, за вычетом экологического попуска, объем которого составляет 30,5% (п. 1 ст. 3 Соглашения). Также определен порядок эксплуатации Самурского гидроузла, мониторинга водных ресурсов, обеспечен равный доступ ко всем гидротехническим сооружениям на пограничном отрезке Самура (ст. 7 и 8 Соглашения). Принципиально важно, что в Соглашении зафиксированы меры доверия в виде механизмов совместного контроля на всех этапах планирования и осуществления вододеления, что исключают ущемление интересов одной из сторон.

В русле развития российско-китайского сотрудничества и в рамках Соглашения между Правительством РФ и Правительством Китайской Народной Республики о рациональном использовании и охране трансграничных вод от 29 января 2008 г.<sup>6</sup> были достигнуты договоренности о введении практики посещения экспертами Сторон на паритетной основе водохозяйствен-

ных объектов, расположенных на территории России и Китая, согласованы объекты таких посещений, объем и порядок их инспектирования. В 2011 г. были проведены первые инспекции: российские эксперты посетили расположенный на территории Китая канал по переброске стока из реки Хайлар в озеро Далайнор; а китайские эксперты посетили Зейскую ГЭС и ее гидротехнические сооружения, используемые, в том числе, для предотвращения наводнений на нижележащих территориях бассейна трансграничной реки Амур. Кроме того, пролонгирован Меморандум о взаимопонимании по вопросам совместного мониторинга качества воды трансграничных водных объектов до 2015 г.<sup>7</sup>

В то же время сохраняют свою актуальность неурегулированные вопросы совместного использования вод ряда рек. Так, например, неурегулированным остается вопрос о совместном рациональном использовании реки Иртыш. По прогнозам специалистов реализация в Китае проекта переброски стока реки Черный Иртыш в маловодные районы страны в результате строительства ирригационных сооружений может привести к снижению водности реки Иртыш на территории Казахстана и России и, как следствие, ухудшить условия функционирования водохозяйственного комплекса Омской области<sup>8</sup>. Вопрос о необходимости создания трехсторонней комиссии по вопросу водопользования в бассейне реки Иртыш как единого трансграничного водотока неоднократно поднимался на высшем и высоком уровне. Однако китайская сторона считает, что обсуждение данного вопроса целесообразно вести в рамках имеющихся механизмов двусторонних российско-китайской и китайско-казахстанской комиссий по трансграничным водам.

Учитывая особую народнохозяйственную значимость реки Урал, было принято решение о разработке межправительственного российско-казахстанского Соглашения о сотрудничестве по сохранению экосистемы бассейна этой реки.

В числе неурегулированных вопросов остается проблема загрязнения вод трансграничной реки Северский Донец. С украинской стороной достигнута договоренность о проведении консультаций с целью реализации мер по оздоровлению этой реки. Также прорабатывается возможность разработки межправительственного соглашения об охране и использовании

<sup>4</sup> См., напр.: Соглашение между Правительством Украины и Правительством РФ о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 19 октября 1992 г.

<sup>5</sup> Соглашение между Правительством РФ и Правительством Азербайджанской Республики о рациональном использовании и охране водных ресурсов трансграничной реки Самур от 03 сентября 2010 г. Вступило в силу 31 января 2011 г.

<sup>6</sup> Вступило в силу 23 мая 2008 г.

<sup>7</sup> Меморандум о взаимопонимании между Министерством природных ресурсов РФ и Государственной главной администрацией по охране окружающей среды Китайской Народной Республики по вопросам совместного мониторинга качества воды трансграничных водных объектов был подписан в Пекине 21 февраля 2006 г.

<sup>8</sup> См., напр.: Свободная Пресса // Китай забирает сибирские реки, 30 мая 2012 г.

водных объектов бассейна реки Северский Донец и реализации на его основе Межрегиональной экологической программы.

На данном этапе остается открытым вопрос о формате соглашений по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов бассейнов рек Западная Двина (Даугава) и Неман. Разработка проектов соглашений российско-белорусско-латвийского и литовского соответственно была приостановлена после намерения присоединения в качестве четвертой стороны Комиссии Европейских Сообществ.

Следует отметить, что в настоящее время активно идет процесс присоединения Российской Федерации к ряду важных многосторонних международных договоров в области защиты и сохранения трансграничных водотоков. Так, было принято решение о ратификации и присоединении России к двум важным международным договорам ЕЭК ООН, имеющим непосредственное значение для защиты и сохранения трансграничных водотоков: Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.<sup>9</sup> (далее — Конвенция Эспо) и Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г.<sup>10</sup> (далее — Орхусская Конвенция).

Конвенция Эспо устанавливает обязательства для участвующих в ней государств в отношении оценки воздействия на окружающую среду на стадии, предшествующей принятию окончательного решения относительно планируемой хозяйственной деятельности. Конвенция Эспо также возлагает на участников обязанность уведомлять и консультироваться друг с другом по всем проектам, которые могут оказать трансграничное воздействие. В перечень видов деятельности, в отношении которых в соответствии с Добавлением I Конвенции Эспо обязательно требуется такая оценка, включены все потенциально опасные для водных ресурсов производства, в частности, строительство крупных плотин и водохранилищ и деятельность по забору подземных вод (в случае, если годовой объем забираемой воды достигает 10 млн. кубических метров или более).

По мнению автора, несмотря на ряд позитивных моментов от ратификации Конвенции Эспо, не исключена ситуация использования соответствующих меха-

низмов для затягивания или блокирования со стороны государств-участников этого международного договора инвестиционных проектов, реализуемых на территории России и способных оказать трансграничное воздействие, а также снижения конкурентоспособности российских компаний по сравнению с учреждениями государств, которые не являются участниками данной Конвенции (например, Китая или США).

Относительно присоединения Российской Федерации к Протоколу по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 2003 г.<sup>11</sup> (далее — Протокол СЭО), дополнившему Конвенцию Эспо, следует учитывать, что участие России в данном международном договоре потребует проведения стратегической экологической оценки на ранней стадии разработки планов и программ: при закладке основы для проектов, проходящих впоследствии оценку воздействия на окружающую среду. Документами, подлежащими процедуре Протокола СЭО, станут федеральные и региональные целевые и инвестиционные программы, документы территориального планирования, соглашения о разделе продукции и иные программы и планы, утверждаемые органами государственной власти и местного самоуправления, которые могут оказать воздействие на окружающую среду и здоровье населения.

Орхусская конвенция устанавливает систему универсальных международно-правовых требований, направленных на обеспечение реализации трех основных закрепленных в данной Конвенции элементов: доступа к экологической информации, участия общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды и доступа к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды. Орхусская конвенция является первым международным договором, не только обязывающим государств-участников обеспечить право общественности на доступ к экологической информации и участие в принятии соответствующих решений, но и предусматривающим правовые и организационные гарантии для практической реализации этих прав. Поскольку присоединение к данной Конвенции потребует внесения изменений в значительное число российских законодательных актов и обеспечение создания на всех уровнях управления необходимых организационных и материальных условий для ее выполнения, Российская Федерация заявит о двухлетнем моратории<sup>12</sup> на рассмотрение сообщений о несоблюдении положений Орхусской Конвенции.

<sup>9</sup> Конвенция была открыта для подписания с 25 февраля 1991 г. по 02 сентября 1991 г. Конвенция вступила в силу 10 сентября 1997 г. Россия подписала Конвенцию 06 июня 1991 г. (Распоряжение Кабинета Министров СССР от 6 марта 1991 г. № 80).

<sup>10</sup> Конвенция была открыта для подписания в Орхусе 25 июня 1998 г. Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 г. Россия не является участником Конвенции.

<sup>11</sup> Протокол был открыт для подписания в Киеве с 21 мая 2003 г. по 23 мая 2003 г. Протокол вступил в силу 11 июля 2010 г. Россия не является участником данного Протокола.

<sup>12</sup> Пункт 18 решения Сторон № I/7 (21-23 октября 2002 г., г. Лука, Италия).

К числу положительных последствий присоединения Российской Федерации к Орхусской конвенции, как представляется, можно отнести гармонизацию экологических стандартов и процедур России и Европейского Союза в части усиления защиты экологических прав граждан и общественных объединений. В числе негативных моментов — прогнозируемый рост числа заявлений от экологической общественности, указывающих на несоблюдение Российской Федерацией тех или иных положений данной Конвенции. Возможны также критические оценки и необходимость реагирова-

ния на них путем изменения законодательства и правоприменительной практики.

Таким образом, исходя из вышеизложенного можно констатировать, что международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны и использования трансграничных водотоков динамично развивается с учетом современных тенденций развития международно-правовых норм в области охраны окружающей среды и, в целом, обеспечивает соблюдение российских интересов в данной области как в отношениях с соседними государствами, так и в более широком международном контексте.

#### Библиографический список:

1. Вторая оценка трансграничных рек, озер и подземных вод: Европейская экономическая комиссия ООН, — Организация объединенных наций, 2011.
2. Гуреев С.А., Тарасова И.Н. Международное речное право: учеб. пособие. М.: Юридическая литература, 2004.
3. Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества: Европейская экономическая комиссия ООН, — Организация объединенных наций, 2009.
4. Проблемы адаптации к изменению климата в бассейнах рек Даурии: экологические и водохозяйственные аспекты: Сборник научных трудов. Чита: Экспресс-издательство, 2012.

#### References (transliteration):

1. Vtoraya otsenka transgranichnykh rek, ozer i podzemnykh vod: Yevropeyskaya ekonomicheskaya komissiya ООН, Organizatsiya ob»yedinennykh natsiy, 2011.
2. Gureyev S.A., Tarasova I.N. Mezhdunarodnoye rechnoye pravo: Uchebnoye posobiye . M.: Yuridicheskaya literatura, 2004.
3. Rechnyye basseynovyye komissii i inyye institutsional'nyye mekhanizmy v oblasti transgranichnogo vodnogo sotrudnichestva: Yevropeyskaya ekonomicheskaya komissiya ООН, — Organizatsiya ob»yedinennykh natsiy, 2009.
4. Problemy adaptatsii k izmeneniyu klimata v basseynakh rek Daurii: ekologicheskiye i vodokhozyaystvennyye aspekty: Sbornik nauchnykh trudov. Chita: Ekspress- izdatel'stvo , 2012.