

Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия

Научно-информационный центр МКВК

Ю.Х. Рысбеков

**ТРАНСГРАНИЧНОЕ
СОТРУДНИЧЕСТВО
НА МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕКАХ:
ПРОБЛЕМЫ, ОПЫТ, УРОКИ,
ПРОГНОЗЫ ЭКСПЕРТОВ**

Научный редактор – д-р техн. наук, профессор В.А. Духовный

Ташкент 2009

УДК 556
ББК 26.222.5
Р 95

Рецензент: д-р техн. наук, профессор Н.К. Носиров

Рысбеков Ю.Х. Трансграничное сотрудничество на международных реках: проблемы, опыт, уроки, прогнозы экспертов // Под ред. В.А. Духовного. - Ташкент: НИЦ МКБК, 2009. - 203 с.

ISBN 9965-32-944-3

В книге рассмотрены вопросы и примеры трансграничного водного сотрудничества, история его развития и становления в разных регионах мира. Подчеркнута априорность и важность наличия прочной международно-правовой базы в укреплении двусторонних и многосторонних отношений в сфере совместного использования водных ресурсов трансграничных водных объектов. Особое внимание уделено вопросам создания и деятельности совместных институтов управления водными ресурсами трансграничных рек на основе общепризнанных принципов международного водного права. Проведен анализ ряда реализованных проектов в бассейнах международных рек, выявлены основные причины успеха или неудачи того или иного проекта. В книге приведена обширная информация о наличии, доступности и использовании водных ресурсов по континентам, регионам, отдельным речным бассейнам, истории межгосударственных водных отношений, прогнозы экспертов о возможном развитии ситуации в будущем. По замыслу, книга не имела целью рассмотрение межгосударственных отношений в бассейнах трансграничных рек Центральной Азии, соответственно, не затрагивает их. Книга написана простым языком и предназначена для широкого круга читателей, интересующихся международными водными отношениями.

УДК 556
ББК 26.222.5

Издание осуществлено при финансовой поддержке
Швейцарского управления по развитию и сотрудничеству
в рамках проекта «Региональная информационная база водного
сектора Центральной Азии» (CAREWIB)

Р $\frac{3802000000}{00(05) - 09}$

ISBN 9965-32-944-3

© Научно-информационный центр МКБК, 2009

СОДЕРЖАНИЕ

Аббревиатуры и сокращения.....	5
Предисловие.....	10
Введение.....	13
1. Глобальная картина.....	15
2. Азия	21
2.1. Бассейн реки Инд.....	22
2.2. Бассейны рек Ганг и Брахмапутра	23
2.3. Бассейн реки Меконг.....	27
2.3.1. Соглашение о сотрудничестве по длительному развитию бассейна реки Меконг.....	29
2.4. Ближний Восток.....	30
2.4.1. Реки Тигр и Евфрат.....	31
2.4.2. Бассейн реки Иордан	37
2.4.3. Израильско-палестинские водные отношения	42
3. Африка.....	51
3.1. Бассейн реки Нил.....	51
3.1.1. Инициатива бассейна Нила	62
3.1.2. Акт инициативы бассейна Нила, 2002	67
3.1.3. О проекте «Салям» («Мир»)	70
3.1.4. Проект «Водовод мира»	70
3.1.5. Активизация деятельности Китая в бассейне Нила	70
3.2. Протокол о совместном использовании водных систем, расположенных в регионе деятельности сообщества развития Южной Африки, 1995	71
4. Европа (без стран СНГ)	74
4.1. Бассейн реки Рейн.....	75
4.1.1. Конвенция по защите Рейна, 1999.....	77
4.2. Бассейн реки Дунай	80
4.2.1. Бассейн реки Дунай: пример судебного разбирательства.....	83
4.2.2. Деятельность Ассоциации международного права	86
4.3. Испано-португальские водные отношения	88
4.3.1. Соглашение о сотрудничестве для защиты и устойчивого развития вод испано-португальских гидрографических бассейнов, 1998.....	95
5. Северная Америка (США и Канада).....	100
5.1. Великие озера (США, Канада)	100
5.2. Бассейн реки Колумбия: пример проекта плотины Гранд-Кули.....	108
5.3. Бассейн реки Теннесси: пример сотрудничества между штатами долины реки.....	119

5.4. Другие примеры УВР в США: бассейны рек Делавэр, Колорадо, Потомак.....	122
5.4.1. Бассейн Делавэра	122
5.4.2. Бассейн Колорадо.....	123
5.4.3. Бассейн Потомак	123
5.5. Договор между США и Мексикой об использовании вод рек Колорадо, Тихуана и Рио-Гранде, 1945	124
6. Южная (Латинская) Америка	129
6.1. Бассейн реки Ла-Плата	129
7. Австралия и Океания	141
7.1. Бассейн реки Мюррей-Дарлинг (Австралийский Союз).....	141
8. СНГ (Содружество независимых государств) и приграничные страны	146
8.1. Россия – Финляндия	146
8.2. Туркменистан – Исламская Республика Иран	147
8.3. Бассейн реки Иртыш (Китай, Казахстан, Россия).....	149
8.4. Бассейн реки Дунай: Украина-Румыния.....	152
9. Извлечения из ряда международно-правовых актов глобального характера в сфере совместного использования и управления ТВР.....	157
9.1. Правила пользования водами международных рек (Хельсинки, 1966).....	157
9.2. Конвенция ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992).....	159
9.3. Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 1997)	161
9.4. Берлинские правила по водным ресурсам (2004)	163
9.5. Европейская водная директива (2000).....	167
9.6. Конвенция о влиянии производства гидроэлектроэнергии на другие государства (Женева, 1923).....	170
9.7. Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды (2003)	171
9.8. Оперативное руководство Всемирного банка: Проекты по международным водотокам	174
9.8.1. Оперативная политика (ОП 7.50)	174
9.8.2. Банковские процедуры (БП 7.50).	176
9.8.3. Добросовестная практика (ДП 7.50).....	178
9.9. Принципы и установки для ведения международных переговоров (1998)	179
10. Отчет Всемирной комиссии по плотинам.....	181
Вместо заключения	190
Использованная литература.....	195

Аббревиатуры и сокращения

1. АМП – Ассоциация международного права
2. АО – Апелляционный орган
3. АТР – Азиатско-Тихоокеанский регион
4. АФБР – Африканский Банк Развития
5. АЭС – Атомная электростанция
6. БКД – Бассейновая комиссия реки Делавэр
7. БП – Банковские процедуры (Всемирного Банка)
8. ВБ – Всемирный Банк
9. ВВС – Всемирный Водный Совет
10. ВВФ – Всемирный Водный Форум
11. ВИК – Военно-инженерный Корпус (США)
12. ВК – Водный комиссар (в Израиле)
13. ВВП – Внутренний национальный продукт
14. ВСОП (IUCN) – Всемирный союз охраны природы (The International Union for Conservation of Nature)
15. ВМО (WMO) – Всемирная метеорологическая организация (The World Meteorological Organization)
16. ВНР – Венгерская Народная Республика
17. ВКП / ВКБП / МКБП (ICOLD) – Всемирная комиссия по плотинам / Всемирная комиссия по большим плотинам / Международная комиссия по большим плотинам (The International Commission on Large Dams)
18. ВФДП (WWF) – Всемирный фонд дикой природы (The World Wild Found)
19. ГВА – Государственная водная администрация (Турции)
20. ГТС – Гидротехническое сооружение
21. ГЭ – Группа экспертов
22. ГЭС – Гидроэлектростанция
23. ГЭФ (GEF) – Глобальный Экологический Фонд (The Global Environmental Facility)
24. ДДТ – Дихлорфенилтрихлорэтан
25. ДК – Двусторонняя комиссия (в соответствующем разделе)
26. ДП – Добросовестная практика (ВБ)
27. ДПИ – Документ с проектной информацией (ВБ)
28. ДРК – Демократическая Республика Конго
29. ДЭУР – Департамент по экологически устойчивому развитию (ВБ)
30. ЕВД – Европейская водная Директива
31. ЕДК / ДК – Европейская Дунайская Комиссия / Дунайская Комиссия

32. ЕС, Евросоюз – Европейский Союз¹
33. ЕЭК ООН (UNECE) – Европейская экономическая комиссия ООН (The United Nations Economic Commission for Europe)
34. ЗИС – Заинтересованные стороны
35. ИБН (NBI) – Инициатива Бассейна Нила (The Nile Basin Initiative)
36. ИВП – Институт водных проблем
37. ИГА – Исламское Государство Афганистан
38. ИДЛ – Исполнительное должностное лицо (в Комиссии по реке Меконг)
39. ИПРЭР – Индикативный План Развития Энергетики Региона (бассейн Нила).
40. ИРИ – Исламская Республика Иран
41. ИРП – Исламская Республика Пакистан
42. КМК – Координирующий межправительственный комитет
43. КМП – Комиссия международного права
44. КНР – Китайская Народная Республика
45. КРПС (CDAА) – Комиссия по развитию и применению Соглашения (The Commission for the Development and Application of the Agreement), Испания-Португалия
46. ЛАГ – Лига арабских государств²
47. МБРР – Международный Банк Реконструкции и Развития
48. МВП – Международное водное право
49. МВХ – Министерство водного хозяйства
50. МЕРКОСУР – Общий рынок Южного конуса (Южная Америка)
51. МИД – Министерство иностранных дел
52. МКБРП – Межгосударственная комиссия бассейна реки Потомак
53. МКИД – Международная комиссия по ирригации и дренажу
54. МОК (IJC) – Международная объединенная комиссия (International Joint Commission) – (американо-канадская)
55. МП – Международное право
56. МПА – Международно-правовой акт
57. МПОС – Международное право окружающей среды (МПОС)

¹ То же, что «Европейское Сообщество» – название Европейского союза (ЕС) до 1994 г. Сообщество основано Договором (Рим, 25.03. 1957 г.) как общий рынок 6 государств (ФРГ, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Франция, Италия). Согласно Договору, Стороны решили создать Европейское экономическое сообщество (ЕЭС). Таможенные пошлины между ними отменены 01.07.1968 г. На 01.01.2007 г. ЕС объединял 27 стран Договора о ЕС (Маастрихт, 07.02.1992 г.), вступившего в силу 01.11.1993 г. ЕС сочетает признаки международной организации и государства, ими не является. Союз не является субъектом международного публичного права, однако имеет полномочия на участие в международных отношениях.

² ЛАГ (Джамиат ад-дуал аль-арабия) - межправительственная региональная организация арабских государств, создана 22 марта 1945 года в Каире на конференции Египта, Сирии, Ливана, Трансиордании (позже – Иордании), Ирака, Саудовской Аравии и Йемена. ЛАГ объединяет более 20 арабских и дружественных им неарабских стран и одну организацию (Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива)

58. МРП – Меморандум и Рекомендации Президента (ВБ)
59. МС (ICJ) – Международный суд ООН (The International Court of Justice)
60. МСК – Международная совместная комиссия
61. МСХ – Министерство сельского хозяйства
62. НАН – Национальная академия наук (Украины)
63. НАФТА – Североамериканская зона свободной торговли
64. НВП – Национальный водный план (Португалии)
65. НГП – Национальный гидрологический план (Испании)
66. НВП – Национальный водный путь (Израиля)
67. НДП – Национальный план действий (Израиля)
68. НИОКР – Научно-исследовательские и конструкторские работы
69. НПВС – Новая политика водного сектора (Израиля)
70. ОАЭ – Объединенные Арабские Эмираты
71. ОВОС – Оценка воздействия на окружающую среду
72. ОЗП – Оценочное заключение персонала (ВБ)
73. ОМП – Объединенная Многоцелевая Программа
74. ООН (UN) – Организация Объединенных Наций (The United Nations)
75. ОП – Оперативная политика (ВБ)
76. ОСБ – Организация стран бассейна (Ла-Платы)
77. ОТК – Объединенная Техническая Комиссия (по Нилу)
78. ОФ – Объединенный Фонд
79. ПБК – Проект бассейна Колумбия
80. ПГП – Переходный генеральный план (Израиля)
81. ПНА – Палестинская национальная администрация
82. ПНВ – Программа Разделенного Видения (бассейна Нил)
83. ПХБ – полихлорбифенил
84. РАН – Российская Академия Наук
85. РВП - региона, оформляющий проект (ВБ)
86. РГ – Рабочая группа
87. РРГ – Руководящая рабочая группа
88. РСК (CFA) – Рамочное Соглашение по кооперации в бассейне реки Нил (Nile River Basin Cooperative Framework Agreement)
89. РТЭ – Развитие торговли энергией
90. СБ ООН – Совет Безопасности ООН
91. СБСЕ – Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
92. СВК – Совместный Водный Комитет
93. СВИ – Совместный Водный Институт
94. СГЭ – Специальная группа экспертов

95. СД – Страновой Департамент (ВБ)
96. СК – Совместная Комиссия
97. СК – Совместный Комитет
98. СМ – Совет Министров
99. СМИ – Средства массовой информации
100. СНГ – Содружество независимых государств
101. СНВБ – Сводный национальный водохозяйственный баланс (Израиля)
102. СНС – Словацкий национальный Совет
103. СО – Совместный орган
104. СПДВН – Субсидиарная Программа Действий Восточного Нила
105. СПДЭО – Субсидиарная Программа Действий Экваториальных Озер
106. СРК – Совместный речной комитет
107. СТК – Совместный технический комитет
108. СУАР – Синьцзян-Уйгурский автономный район
109. СЭВ – Совет экономической взаимопомощи
110. ТВР – Трансграничные водные ресурсы
111. ТКК - Технический Консультативный Комитет (NILE-COM)
112. ТФБН (NBTF) -Трастовый Фонд бассейна Нила (The Nile Basin Trust Fund)
113. ТЭО – Технико-экономическое обоснование
114. ТЭС – Тепловая электростанция
115. УВР – Управление водными ресурсами
116. УИП (ISP) - Проект Укрепление институционального потенциала (The Institutional Strengthening Project)
117. УПРЕРА - Управление природными ресурсами и развитие
118. ЦАР – Центрально-Азиатский регион
119. ЧССР – Чехословацкая Советская Социалистическая Республика
- 120.ЭК – Экспертная комиссия
121. ЭКА ООН (UN ECA) - Экономическая Комиссия ООН для Африки (UN Economic Commission for Africa)
122. ЮАСН – Южноамериканское сообщество наций
123. ЮВА – Юго-Восточная Анатолия
124. АBB – Asea Brown Boveri Ltd (шведско-швейцарская электротехническая компания)
125. EURO – Евро (денежная единица)
126. FAO (ФАО) – The Food and Agriculture Organization
127. ICOLD – The International Commission on Large Dams
128. IUCN – The International Union for Conservation of Nature
129. GTZ – Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (Германское Агентство технического содействия)

- 130. NILE-COM – The Nile Council of Ministers in charge of Water Affairs (Совет Министров стран бассейна реки Нил, отвечающих за водное хозяйство в своих странах)
- 131. NILE-SEC – The Nile Basin Secretariat
- 132. Nile-TAC - The Technical Advisory Committee
- 133. TVA – The Tennessi Valley Authority, Администрация долины Теннесси
- 134. UBS – The Union Bank of Switzerland
- 135. UN – The United Nations
- 136. UNECE – The United Nations Economic Commission for Europe
- 137. UNDP – The United Nations Development Program
- 138. UNEP – The United Nations Environment Program
- 139. UNESCO – The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
- 140. USD – The United States Dollar (денежная единица)
- 141. VA Tech – VA Technologie AG (австрийская инжиниринговая компания)
- 142. WMO – The World Meteorological Organization
- 143. WWF – The World Wild Found

Предисловие

Данная работа появилась практически по заказу «решающих лиц» – членов правительств государств Центральной Азии, заинтересованных в поиске решений, которые должны привести к долговременному консенсусу в вопросах использования общих водных ресурсов двух больших (Амударья и Сырдарья) и ряда малых рек региона. Вопрос был поставлен прямо – показать, где в мире хорошо организовано совместное управление водными ресурсами трансграничных водных источников, какой образец сотрудничества можно выбрать для того, чтобы адаптировать его к нашим условиям и достичь стабильности и уверенности в будущем. Согласно поставленной задаче, НИЦ МКВК Центральной Азии осуществил подбор материалов в поиске «лидирующих бассейнов» на основе как информации, имеющейся в анналах НИЦ МКВК, так и в других источниках, и подготовил настоящий обзор.

В мире насчитывается более 260 международных речных и более 270 международных подземных водных бассейнов. Много ли имеется в мире примеров эталонного международного водного сотрудничества? Наверное, можно пересчитать по пальцам. Так, Объединенная Совместная Комиссия – США-Канада – имеет 100-летний опыт справедливого использования трансграничных водных ресурсов (ТВР); Рейнская Комиссия, которая определила порядок и добилась восстановления качества воды и экологического благополучия в реке Рейн; в некоторой части – опыт использования вод Инда Индией и Пакистаном; Южно-Африканский договор об использовании вод рек Инкомати и Мобуту между Мозамбиком, Южной Африкой и Свазилендом. Некоторые называют как положительный пример многолетнюю деятельность ООН по Комиссии Меконга, но она практически является Комиссией 4 стран нижнего течения реки, ибо страны зоны формирования стока – Китай и Мьянма – в Комиссии не только не участвуют, но своими действиями вносят неопределенность в ее работу.

Если посмотреть даже положительные примеры, то из них только опыт Международной Объединенной Комиссии США-Канада (IJC) касается водodelения и установления режимов воды по пограничным рекам. При этом характерно, что энергетическая отрасль здесь не имеет права на установление режима попусков – энергетические попуски являются предметом решений Комиссии с приоритетом экологических требований на равноправной основе с другими водопотребляющими отраслями соседних стран. Особенностью Комиссии является высокие полномочия представителей сторон от каждой страны, действия которых неподвластны национальным и местным правительственным органам.

Опыт бассейна Инда состоит в том, что водodelение строго регламентировано по периодам, распределению и притокам рек, но временные колебания внутри отдельных притоков могут быть решены в пределах общих лимитов стран их перераспределением по общему согласию. Режимы энергопроизводства зависят от первоочередного удовлетворения ирригационных требований. Интересен опыт и Рейна, где при отсутствии проблем водodelения, соблюдение определенных режимов стока увязано с требованиями прибрежных стран, судоходства, борьбы с паводками и экологии. Большая часть ГЭС на Рейне – низконапорные и каскадные, не имеющие больших водохранилищ, тем не менее, интересен вопрос регулирования режима попусков.

Так, на пограничных ГЭС Германия-Франция, Германия-Швейцария он регулируются решением двух директоров - по одному от каждой страны по методу «двух ключей», т.е. решения об изменении режимов речного стока принимается консенсусом.

Какие выводы полезно сделать из примеров, которыми насыщен данный обзор?

1. В основе успешного использования ТВР лежат договора, формирующие нормативно-правовую систему по управлению поведением государств и их органов, а также устанавливающие соответствующие обязательства и права как государств, так и бассейновых органов друг перед другом в различных процедурах, сферах и действиях.

2. Международное право на трансграничных водотоках может быть разработано и успешно функционировать только при наличии политической воли, согласии правительств и других государственных органов и честных, открытых намерений по добросовестному выполнению договоров, правил и процедур, согласованных сторонами (принцип «*Pacta sunt servanda*» – договор должен выполняться – отраженный в ст. 26 Венской Конвенции «О праве международных договоров» 1969 г.).

3. Наличие межгосударственного органа (органов) – регионального, бассейнового или другого уровня – очень важно для осуществления, мониторинга и претворения в жизнь договоров, но справедливо, что «никакая «наднациональная» власть не может принудительно осуществлять международное право, которые было бы подобно внутригосударственной правовой системе»³. Надо иметь в виду, что появление неправомочных действий одной стороны, которые нарушают согласованные права других стран на справедливое и обоснованное использование ТВР, позволяет другому государству принимать меры защиты своих прав в виде принуждения к прекращению несправедливого поведения, исполнения определенных обязательств (штрафные санкции, возмещение ущерба, компенсация). При этом данное положение относится как к действию, так и к бездействию⁴.

4. Многие исследователи³ используют практику Центральной Азии и, в частности – водного сотрудничества в бассейне Аральского моря как пример в части соблюдения согласованных параметров водodelения между странами, а также постоянной работы по преодолению взаимных сложностей в связи с изменением внешних и внутренних условий (климатических, гидрологических, экономических, социальных, политических). В регионе прекрасно понимают необходимость совершенствования механизма сотрудничества в части повышения доверия, соблюдения паритета при работе региональных органов. Однако главным направлением решения спорных вопросов остаются вопросы сочетания интересов орошаемого земледелия и экологии, с одной стороны, и гидроэнергетики, с другой.

Именно на эти требования, как приоритетные, указано в совместном заявлении Глав государств Центральной Азии от 28 апреля 2009 г. в Алматы, где говорится: (п. 5). «Стороны вновь подтверждают заинтересованность в выработке взаимоприемлемого механизма по комплексному использованию водных ресурсов и охране окружающей среды в Центральной Азии с учетом интересов всех государств региона».

Что можно почерпнуть в этом направлении из примеров, приведенных в обзоре?

- разделение функций управления водохранилищами от функций производства гидроэнергии и превращения гидроэнергетики в обычного водопользователя;

³ IHP-VI, Technical documents in Hydrology, № 74, P. Wouters, S. Vinogradov and others. Complex assessment of legal states: model of legal assessments. UNESCO, Paris, 2005.

⁴ Отчет 53 Сессии Комиссии ООН по международному праву, документ 57\10\2002, www.un.org/law/ilc

- организация совместного использования гидроэнергетических комплексов на основе распределения доходов и затрат (опыт Южной Африки и Южной Америки).

- в части организационного совершенствования – обеспечение равного участия стран в управлении по представительству, финансированию и правам.

5. Деятельность по совместному использованию ТВР проходит разными путями, при этом следование шаблонам в большинстве случаев весьма сложно. После выхода в свет анализа А. Вулфа из Орегонского Университета, который оптимистически утверждает, что кооперативные действия и конфликты на международных реках соотносятся как 2.5:1, и как пример единственного конфликта приводит государства Лагаш и Ума 4500 лет назад, появился ряд работ, опровергающих этот оптимизм. Так, Д. Цхонг (David Zhong) из Университета Гонконга опубликовал исследования, привязывающие дефицит воды к различным столкновениям, обнаружив 8000 конфликтов за несколько лет, и сделал вывод, что ужесточение дефицита ресурсов грозит нарастанием конфликтов из-за воды⁵. К такому же выводу пришла Британская неправительственная организация International Alert, проанализировавшая ситуацию в 46 странах с населением в 2.7 млрд. человек, что им грозит кризис до 2025 г. Это подвигло Генсека ООН Пак Ги Муна на заявление: «Последствия для человечества угрожающие. Водный дефицит усиливает экономические и социальные трения и является потенциальным топливом для войн и конфликтов». Ему вторит третий отчет ЮНЕСКО «World Water Development Report», опубликованный на пятом Всемирном водном форуме в Стамбуле: «Изменение климата и соответствующее влияние на воду, увеличивающееся в политически неблагоприятных зонах, инициирует конфликты, требуя новых и быстрых адаптаций стратегии водной безопасности».

Обратного мнения придерживаются, в частности, М. Зейтун (Университет Восточной Азии), М. Коман (Институт Воды и водосборов Орегонского Университета), С. Постел (Глобальный Проект Водной политики). Эти мнения можно разделять - вода порождает конфликты, складывающаяся ситуация усиливает риск конфликтов, но стремление к мирному сосуществованию и направленность на экономное использование воды имеют достаточный потенциал преодолеть конфликты через поиск компромисса и консенсуса. Если политики, управленцы, экологи, будут исходить из необходимости стабильного удовлетворения экономного потребления воды для питья, орошения, водоснабжения, промышленности, гидроэнергетики, если при этом будут учтены нужды природы, как потребителя решения будут найдены и в самых трудных условиях и сценариях. Именно поэтому мы настоятельно ставим вопрос на уровне ВВФ, ВВС, МКИД – права на воду должны быть предметом постоянно внимания, мониторинга и ООН и СБ ООН. Международное водное право должно стать верной логикой на пути удовлетворения потребностей в воде всего человечества и каждого из его членов.

Профессор Духовный В.А.,
член правления Всемирного Водного Совета,
директор НИЦ МКВК

⁵ The truth about water wars, Seed magazine com, May 22, 2009

Введение

В системе экологической безопасности⁶ связанные с водой проблемы занимают особое место, среди которых ключевым является дефицит пресных вод. В современных условиях четверть населения мира испытывают водный дефицит, более 1 млрд. жителей планеты не имеют доступа к чистой воде и, по прогнозам, столько же людей к 2025 г. будет проживать в условиях «абсолютного водного голода». По данным Всемирного Водного Совета (ВВС), к 2050 г. около 2/3 населения планеты столкнутся с проблемой дефицита пресноводных ресурсов. Как следствие, аналитики считают, что в XXI веке борьба за природные ресурсы обострится, и прогнозируют на будущее специфические - «водные», «хлебные» и другие «эко - войны».

«Дефицит ресурсов станет... причиной конфронтации, конфликтов и войн... Важнейшим видом природных ресурсов станет вода... За то, что мы ранее могли купить за деньги, придется платить кровью» - такова оценка перспектив развития водных отношений в мире одним из высокопоставленных сотрудников Комитета начальников штабов США по делам разведки. «Если в XX веке жидким золотом называли нефть, то в XXI веке это название будет присвоено пресной воде. И так же, как нефть приносила ограниченное процветание определенным районам последние сто лет и вызывала войны и конфликты, ее место займет пресная вода» - вторит ему другой эксперт.

Известно мнение премьер-министра Израиля И. Рабина, что: «даже если мы решим все другие проблемы на Ближнем Востоке, не разрешив должным образом водную, наш регион взорвется». Аналогичное опасение высказано другим ближневосточным лидером, королем Иордании Хусейном: «вода может ввергнуть страны региона в большую региональную войну». О будущих войнах на Ближнем Востоке, которые будут разворачиваться за контроль над водными ресурсами, предупреждал и бывший Генсек ООН Б.Б. Гали. Список подобных прогнозов можно продолжить.

В этих прогнозах правдой является возрастающая ценность пресноводных ресурсов, а их дефицит как причина конфликтов носит вероятностный характер и зависит от умения решающих лиц выработать компромиссную водную политику прибрежных государств, имеющих общие (трансграничные) речные бассейны. Не случайно, в апреле 2000 г. другой бывший Генсек ООН К. Аннан поставил «водный вопрос» в первый ряд среди глобальных проблем современности, ожидающих человечество в XXI веке.

В мире за последние полвека в отношении трансграничных водных ресурсов (ТВР) имели место более 500 международных конфликтов и около 40 взаимных претензий на грани конфликтов с применением насилия. Проблемы использования ТВР были источником разногласий при попытках несогласованного строительства ГТС, переносе загрязнений и других случаях. В то же время, по данным ИВП РАН, за последние 50 лет зафиксированы 1228 совместных инициатив по ТВР. В частности, за этот период заключено более 160 (всего - более 200) соглашений по ТВР. По данным ООН за всю историю человечества заключено более 3600 соглашений, большинство из которых касались судоходства, границ, рыболовства, а с середины XIX века заключено более 400 соглашений, регулирующих использование воды как природного ресурса.

⁶ Основные источники (см. «Использованная литература»): /30, 32, 39, 79, 83, 104, 124/; и др.

Для представления общей картины в отношении споров по ТВР представляют интерес результаты анализа, проведенного по случаям конфликтов за период 1951-2000 гг., в которых ТВР были движущей силой события. Рассмотрено более 1800 событий.

Основные результаты анализа:

- *отсутствие крайностей*. В современной истории не было войн из-за воды. Единственный пример - война между городами-государствами Лагаш и Умма в бассейнах рек Тигр и Евфрат, которая имела место около 4500 лет назад;
- *случаи сотрудничества преобладают* (67.1 % событий);
- *умеренный характер большинства случаев* (63 % случаев имеют устный характер);
- *вода как раздражающий фактор* имеет место в единичных случаях. Так, в Договоре 1994 г. (Израиль-Иордания) вода была наиболее спорной политической проблемой;
- *вода как объединяющий фактор*. Водные споры разрешаются и при наличии острых проблем по другим вопросам. Так, Комиссия Меконга работала во время войны во Вьетнаме, Комиссия Инда - во время двух войн между Индией и Пакистаном, переговоры по водным ресурсам проводили находившиеся в состоянии войны Израиль и Иордания (1950-е гг.); и др.;
- *количество воды и инфраструктура являются основными проблемами*. Случаи конфликтов по вопросам вододеления и инфраструктуры составляют 87 %;
- *события по вопросу качества воды* охватывают 5 % событий.

Результаты анализа весьма характерны и дает обнадеживающую картину в отношении водных конфликтов трансграничного характера. Примерно такая же картина складывается и в отношении конфликта интересов между государствами Центральной Азии в сфере управления водными ресурсами (УВР) трансграничных рек региона. Как правило, межгосударственные водные проблемы решаются на согласованной основе (отсутствие крайностей), преобладают случаи сотрудничества, ТВР в целом выступают как объединяющий фактор, основными проблемами в управлении ТВР являются количество воды и водохозяйственная инфраструктура трансграничного влияния, качество воды пока не является предметом острых споров.

Ниже рассмотрен ряд примеров совместного УВР в трансграничных речных бассейнах в разных регионах мира, которые показывают как сложность данной проблемы, так и возможные пути ее решения с позиций международного права.

Примечание: перечень использованных материалов указан в конце настоящего обзора («Использованная литература»). В начале каждого раздела дается подстрочная ссылка на основные источники из списка литературы, использованные при их подготовке, а также, в по некоторым причинам, непосредственно использованный материал, который не попал в приведенный в конце обзора список литературы.

Как правило, один и тот же источник, в части касающейся, использован при подготовке нескольких разделов обзора, поэтому в ряде случаев в подстрочной ссылке ранее использованный материал не указывается. В первую очередь это касается справочных данных, в основном – UNEP, ИВП РАН, из электронных энциклопедий и словарей. При этом цифры для одного и того же случая (как правило, объемы речного стока или водных ресурсов в целом, площади орошаемых земель и др.) могут иметь несколько разные величины, в зависимости от источника информации.

По возможности, произведена экспертная оценка статистических данных, соответствующие изменения внесены, как и устранены замеченные опечатки в использованных материалах.

1. Глобальная картина⁷

По данным UNEP, общий объем водных ресурсов на Земле составляет примерно 1400 млн. км³, из которых 2.5 % (около 35 млн. км³) приходится на пресную воду. Большая часть запасов пресной воды сосредоточена в многолетних льдах и снегах Антарктиды и Гренландии, а также в глубоких подземных водоносных горизонтах. Главными источниками воды, потребляемой человеком, являются озера, реки, почвенная влага и неглубоко залегающие подземные воды. Эксплуатационная часть используемых пресных вод составляет около 200 тыс. км³, или менее 1 % общих запасов пресной воды и лишь 0.01 % всех водных запасов на Земле. Аналогичные оценки дает Всемирная метеорологическая организация (ВМО)/UNESCO: 97.5 % водных ресурсов Земли - соленые, 2.5 % - пресные. Из пресных вод 2.24 % недоступны или труднодоступны (полярные льды, ледники, глубокие подземные воды). Только 0.26 % общего объема мировых вод являются доступными пресными водами. Эти 0.26 % вод Земли и являются потенциальным источником возможных конфликтов.

Проблема дефицита пресной воды становится фактором международной политики. Проблема обеспечения безопасности в регионах с трансграничными речными бассейнами и существующим конфликтом интересов (национальных, межведомственных) требует серьезного к себе отношения. По имеющимся данным, в мире имеется более 260 международных (трансграничных) речных бассейнов, из которых более 70 находится в Европе, 53 - в Азии, 39 - в Северной и Центральной Америке, 38 - в Южной Америке и 60 - в Африке; 155 из них разделены между двумя странами, а более 100 - между тремя и более странами. Около 50 стран имеют более 75 % своей территории в пределах международных речных бассейнов.

С учетом всех потребностей (промышленность, аграрный и коммунально-бытовой сектора) минимальная норма водных ресурсов на душу населения оценивается приблизительно в 1000 м³/год (по другим данным – 1200), достаточная – в 1700 м³/год.

Наименее обеспеченными пресноводными ресурсами на душу населения являются Кувейт (11 м³/год), Египет (43), Сектор Газа (52), Объединенные Арабские Эмираты (58 м³/год) и ряд других стран в аридных зонах, а наиболее обеспеченными – Французская Гвиана (812 000 м³/год), Исландия (609 000), Гвиана (317 000), Суринам (293 000), Конго (276 000), Папуа - Новая Гвинея (167 000), Габон (133 000), Соломоновы острова (100 000), Канада (94 000 м³/год). По другим данным (расчетам), к наименее обеспеченным ресурсами пресных вод относятся Кувейт (11 м³/год), Ливия (100 м³/год), Саудовская Аравия (120), Иордания (200), Йемен (250), Израиль (380), Тунис (450), Алжир (460), а к наиболее обеспеченным – Либерия (70 000 м³/год), Экваториальная Гвинея (75 000), Новая Зеландия и Норвегия (по 90 000), (Канада 98 000), Габон (125 000), Папуа - Новая Гвинея (185 000), Гайана (190 000), Конго (310 000 м³/год).

Как видно, имеется разница (в ряде случаев – существенная, так, показатели по Папуа-Новая Гвинея, Конго) в оценке обеспеченности пресной водой разными авторами. Видимо, объясняется это как разными подходами в оценке того или иного показателя, так и различной методической основой расчетов и другими факторами.

⁷ Основные использованные источники: /3, 4, 19, 52-54, 65, 72, 77, 78, 104, 124/

Первая пятерка стран мира по объему среднегогодового речного стока ($\text{км}^3/\text{год}$) выглядит следующим образом: Бразилия – 6250 $\text{км}^3/\text{год}$, Россия – 4300, Канада – 2900, Китай – 2800, США – 2500 $\text{км}^3/\text{год}$.

Как известно, основным потребителем водных ресурсов является сельское хозяйство, и в целом водный дефицит в мире обусловлен развитием орошаемого земледелия. К началу XIX века площадь орошаемых земель в мире составляла около 8 млн. га, к началу XX века – 48 млн. га (широкое развитие ирригации в Индии, Египте, США и др. странах). В 1950 гг. орошаемые земли занимали 121 млн. га, в начале 1970-х гг. – более 225 млн. га. Динамика площади орошаемых земель в мире (млн. га):

- 1800 – 8.1
- 1900 – 40 (по другим данным – 48 млн. га)
- 1950 – 105
- 1960 – 135 (по другим данным, в 1959 г. уже орошалось 149 млн. га)
- 1970 – 170
- 1980 – 210 (по другим данным, в начале 1970 гг. орошалось более 225 млн. га)
- 1990 – 230
- 1995 – 250
- 2000 – 270 (по данным МКЖД в 2001 г. орошалось около 272 млн. га)
- 2005 – около 280

В конце XX в. особенно интенсивно вводились в оборот орошаемые земли в Индии и Китае – по 1.5-2.0 млн. га/год, и в 2001 г. Индия имела их 54.8 млн. га, Китай – 54.4 млн. га. По состоянию на начало XXI века первая десятка стран по площади пашни выглядит следующим образом (площадь пашни, млн. га // % к земельному фонду):

1. США – 186 // 20,3
2. Индия – 166 // 55,9
3. Россия – 117 // 6,8
4. Китай – 93 // 9,9
5. Австралия 47 // 6,1
6. Канада – 45,4 // 4,9
7. Бразилия – 43,2 // 5,0
8. Казахстан – 34,8 // 13,1
9. Украина – 33,3 // 56,9
10. Нигерия – 30,2 // 33,0

В настоящее время орошаемые земли в мире занимают около 1/5 всей пашни, но дают до 1/3 общей продукции земледелия. При этом на Азию приходится более 60 %, СНГ и Северную Америку – примерно по 10 %, на Европу – около 7% всей пашни мира. На Азию приходится также самый высокий относительный показатель площади орошаемых земель во всей пашне – около 30 %.

Так как орошаемое земледелие является основным потребителем пресноводных ресурсов, большое значение имеет повышение эффективности сельского хозяйства, в частности – использования оросительной воды. В таблице 1 приводятся данные по продуктивности пашни по некоторым высокоразвитым в этом отношении странам.

Таблица 1.1

Продуктивность пашни в некоторых развитых странах мира

№.№	Страна	Параметр	Продукция USD	Сколько людей кормит	
				1 га пашни	1 работник с\х
1	Бельгия		3 750	12,5	100
2	Великобритания		1 725	8,0	95
3	США		580	1,3	80
4	Нидерланды		8 900	16,5	60
5	Канада		325	0,6	55
6	Швеция		1 175	3,0	50
7	ФРГ		2 650	8,0	50
8	Франция		1 450	3,0	40
9	Швейцария		11 250	16,5	35
10	Австралия		140	0,4	35
11	Испания		950	2,0	25
12	Япония		11 250	26,5	20
13	Португалия		1 600	3,5	13

По данным экспертов, в дальнейшем площадь пашни и орошаемых земель на душу населения будет неуклонно уменьшаться (рис. 1.1 и 1.2).

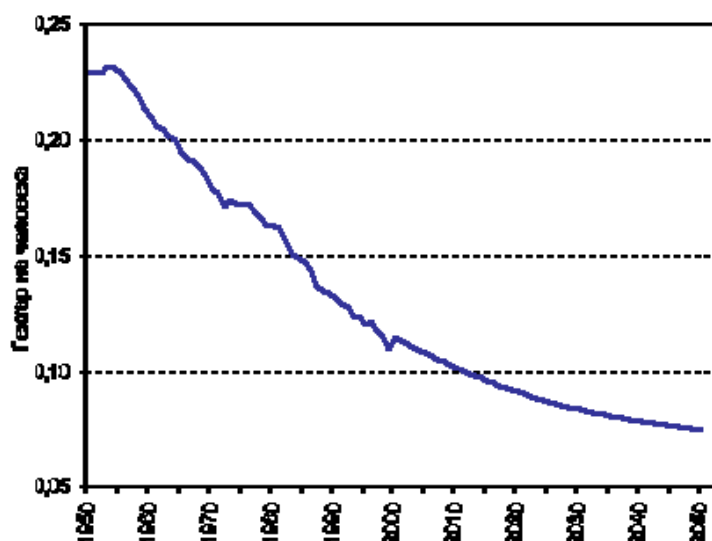


Рис. 1.1. Площадь пашни на душу населения (га): 1950-2000 гг. и прогноз до 2050 г.

Источник: http://demoscope.ru/weekly/2002/077/img/t_graf05.gif

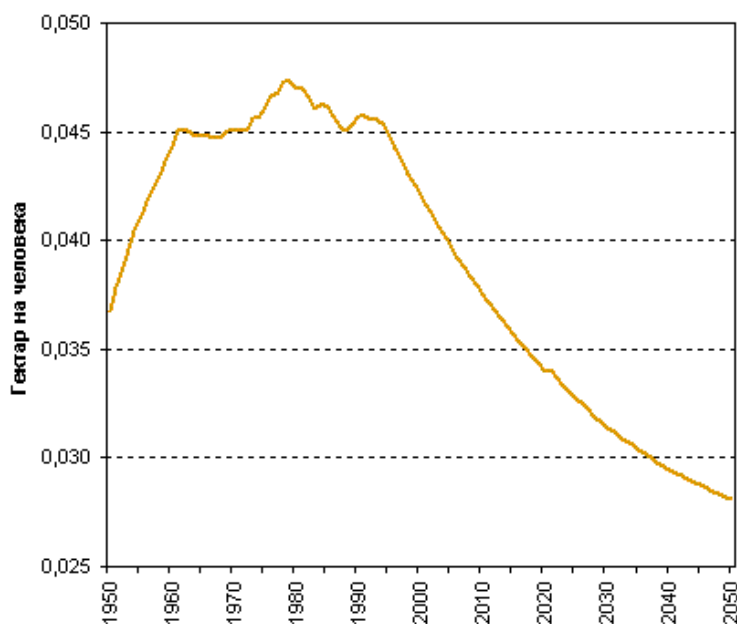


Рис. 1.2. Орошаемые земли на душу населения (га на 1000 чел.):
1950-2000 гг. и прогноз до 2050 г.

Источник: http://demoscope.ru/weekly/2002/077/img/t_graf06.gif

Интенсификация сельского хозяйства в последние десятилетия существенно снизила остроту продовольственной проблемы в мире, однако для развивающихся стран она заключается в сохранении баланса между быстро растущим населением и его продовольственным обеспечением. Соответственно, вопрос обеспечения продуктами питания растущего населения развивающихся стран при ограниченных земельных, и особенно – водных ресурсах, остается достаточно сложным.

Разные сценарии развития дают разную картину, но тенденция снижения доли пашни на душу населения устойчиво сохраняется до 2050-2100 гг. (рис. 1.3), так как основной проблемой остается обеспечение растущего населения планеты продуктами питания. В то же время, согласно некоторым долгосрочным макро-сценариям (в основном – за счет снижения населения планеты и ввода в оборот новых земель), после 2050 г. будет наблюдаться увеличение доли пахотной земли на душу населения и потребления воды (рис. 1.3 и 1.4). Без расширения площади пашни средняя обеспеченность ею населения в мире уменьшится до 0.11-0.12 га на человека. Расширение орошаемых (и пахотных в целом) земель и рост урожайности сельскохозяйственных культур непосредственно связаны с наличием водных ресурсов. Согласно экспертным оценкам, уже в ближайшие несколько десятилетий человечество окажется в ситуации острого дефицита пресной воды. Эксперты полагают, что в складывающейся ситуации станет актуальным вопрос регионального перераспределения производства аграрной продукции с перемещением в зоны отсутствия дефицита воды для этого.

На ситуацию также повлияет рост потребления воды в других секторах – коммунально-бытовом, промышленном, а также необходимость ограничения потребления воды с учетом требований экосистем для их сохранения. Собственно следование сложившейся технологической модели развития с учетом демографического роста и экологических ограничений потребует коренного изменения подходов к УВР на планетарном уровне.

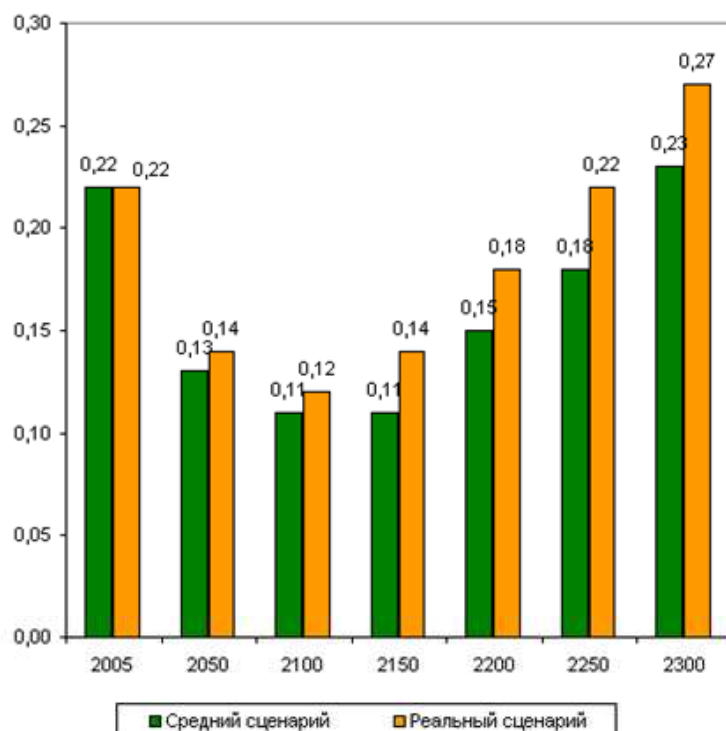


Рис. 1.3. Прогноз обеспеченности мирового населения пахотной землей по среднему и реальному сценариям демографического прогноза (га на человека)

Источник: <http://demoscope.ru/weekly/2009/0371/tema04.php>

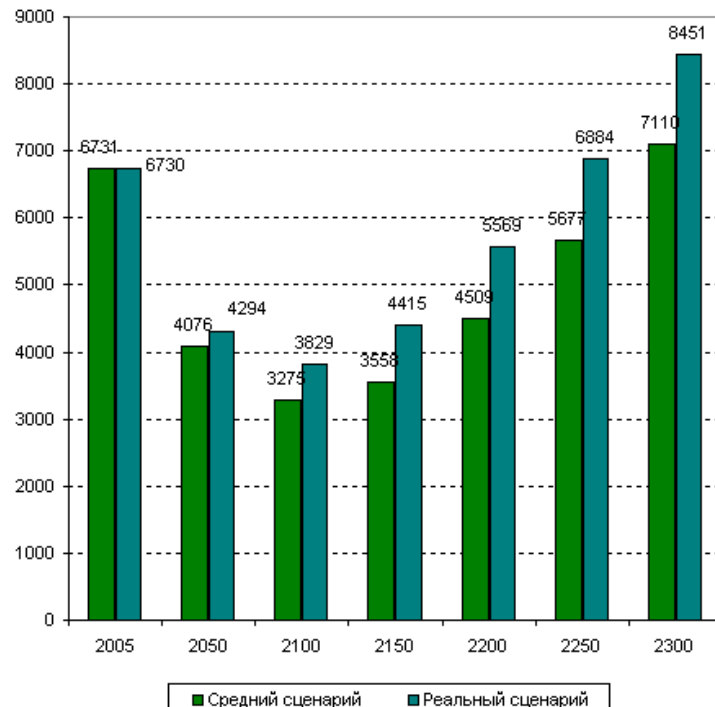


Рис. 1.4. Среднемировое потребление пресной воды по среднему и реальному сценариям демографического прогноза (м³/год на человека)

Источник: <http://demoscope.ru/weekly/2009/0371/tema04.php>

Возвращаясь к проблеме ТВР, как одной из острых на современном этапе развития цивилизации, отметим, что наиболее распространенной является ситуация, когда расположенные ниже по течению реки страны могут столкнуться с дефицитом воды и другими последствиями из-за несогласованного регулирования речного стока странами, расположенными в верхнем течении.

В целом наличие (и возможность строительства новых) крупных гидроэнергетических объектов в верховьях и больших площадей орошаемой пашни и потенциальные возможности освоения новых земель низовьях речных бассейнов обуславливают необходимость поиска компромисса между интересами гидроэнергетического и ирригационного секторов. Проблема осложняется необходимостью одновременного соблюдения требований природных комплексов в воде.

По мнению экспертов, решение проблемы кроется в анализе преимуществ того или иного вида использования воды (гидроэнергетика, орошаемое земледелие, рекреация и др.), и справедливом распределении выгод, что непосредственно связано с проблемами региональной интеграции и кооперации.

2. Азия

По данным UNEP, на долю Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) приходится около 36 % объема мирового стока. В то же время, в регионе остро стоят проблемы дефицита воды, и удельная обеспеченность водой является самой низкой в мире. Так, на середину 1999г. в 30 крупных странах АТР, она составляла 3690 м³/год/чел. В абсолютных показателях Китай, Индия и Индонезия обладают самыми крупными запасами водных ресурсов в мире, составляющими более половины общих ресурсов АТР. Такие страны, как Бангладеш, Индия, Пакистан и др., в настоящее время испытывают дефицит воды. Крупнейшим потребителем воды является сельское хозяйство (86 %), в промышленности и коммунальном секторе используются, соответственно, 8 % и 6 %. По данным ИВП РАН, Азия принадлежит к регионам мира с самым высоким запасом возобновляемых ресурсов поверхностных вод – 13 200 км³/год (включая часть России и другие страны СНГ в Азии). Однако на душу населения воды приходится меньше, чем в других континентах мира – 3800 м³/год, а без учета стран СНГ - около 3000 м³/год. Азиатский регион остается одним из самых крупных потребителей воды для орошения. В Азии орошаемые земли занимают более 100 млн. га, что составляет около 60 % от общей площади орошаемых земель в мире. Быстрый рост населения и экономическое развитие в таких условиях усиливают нехватку водных ресурсов. На современном этапе даже Китай, входящий в первую пятерку стран мира по объему речного стока (см. выше – 2800 км³/год), может испытать водный голод в ближайшей перспективе. Так как большая часть страны расположена в аридной и полупустынной зонах, этот фактор является одним из серьезных противоречий его экономического развития. С дефицитом воды страна сталкивалась на протяжении всей своей истории, а за последние 50 лет потребление воды в сельском хозяйстве выросло в 3 раза, в промышленности - в 46 раз, в коммунальном секторе - в 41 раз.

Водный дефицит на полуостров Индостан связан не только, и не столько с природными условиями, сколько с перенаселенностью. Так, Бангладеш, расположенный в дельтах рек Ганг и Брахмапутра, полностью зависит от потребления воды из этих водотоков, протекающих в основном по территории Индии. Здесь имеет место один из наиболее острых международных конфликтов за водные ресурсы. В частности, в период паводков затопляется значительная часть Бангладеш (страна имеет самую высокую в мире плотность населения), что приводит к многочисленным человеческим жертвам.

На материке продолжается масштабное гидротехническое строительство, долгосрочные экологические последствия которого неясны. Так, в Китае строится крупнейшая в мире плотина на реке Янцзы в районе Трех Ущелий, которое вызывает беспокойство. С 2000 г. активизировались работы по проекту переброски стока с юга на север Китая, предполагается переброска 48 км³ воды. Одним из прогнозируемых последствий названных проектов называется возможность катастрофы по сценарию «Аральской» (или «Колорадской», с учетом хронологии) в нижнем течении реки Янцзы.

В целом в Азии загрязнение водных ресурсов является одной из острейших социально-экологических и экономических проблем. Так, Хуанхэ и Ганг считаются самыми загрязненными реками мира. К другим проблемам относится высокая демографическая нагрузка на водные ресурсы вследствие роста населения.

2.1. Бассейн реки Инд⁸ **(Афганистан, Индия, Китай, Непал, Пакистан)**

Как известно, конфликт между Пакистаном и Индией был обусловлен разделением в 1947 г. Британской Индии на 3 государства (собственно Индия, Восточный Пакистан – позднее, Бангладеш, и Западный Пакистан), впоследствии Восточный Пакистан был объединен с Западным Пакистаном. Основой отделения Индии от Восточного Пакистана и Западного Пакистана стало религиозное вероисповедование. В 1947 г. преимущественно мусульманские районы Британской Индии образовали независимый Пакистан, восточная и западная части которого были отдалены друг от друга на 1600 км, а между ними располагалась территория Индии. Серьезные разногласия между Западным и Восточным Пакистаном начались в 1948 г., когда было объявлено, что официальным языком будет урду. Население Восточного Пакистана, говорившее по-бенгальски, встретило новость взрывом недовольства. В период 1947–1948 гг., когда наблюдались первые конфликты между Индией и Пакистаном, религиозное «размежевание» сопровождалось острыми столкновениями между мусульманами, с одной стороны, и индусами и сикхами, с другой, в результате которых около 6,5 млн. мусульман перешло из Индии в Пакистан и около 4,7 млн. индусов и сикхов – из Пакистана в Индию, до 500 000 человек погибло в результате религиозных конфликтов.

Конфликт между Индией и Пакистаном возник в отношении трех княжеств бывшей Британской Индии: Джамму и Кашмира, Хайдарабада и Джунагарха, которые не подписали договора о присоединении к тому или иному государству. Кашмир формально стал независимым, однако стратегическая важность кашмирской территории для Индии и Пакистана явилась причиной острых столкновений.

В 1963 г. Дели объявляет Северный Кашмир территорией Индии.

Для Индии Кашмир представлял геополитический интерес, так как он располагался на стыке Индии и Пакистана и позволял контролировать китайский Тибет и узкий коридор Вакхал, ведущий из Афганистана в СССР.

В то же время, для Пакистана значимость Кашмира обусловливается тем, что там располагаются верховья четырех рек, от которых зависит практически вся ирригационная система Пакистана. Наибольшую опасность для Пакистана представляли попытки индийского правительства перекрыть реку Инд, которая является основным источником воды в стране. Чтобы уморить население Пакистана, достаточно было временно перекрыть Инд, пустив его воды по другому руслу, что Индия и проделала 1 апреля 1949 г., и теперь Пакистан должен был платить за воду. В 1952 г. враждующие Индия и Пакистан приняли предложения Всемирного Банка (ВБ) по совместному использованию водных ресурсов Инда. В только 1960 г., Индия и Пакистан, при содействии ВБ, подписали договор о водах Инда и развитии бассейна трансграничной реки. В соответствии с этим документом все притоки и главное русло Инда делились между двумя государствами.

В 1965 г. Индия провела 2 военные акции против Пакистана – на севере пустыни Качский ран и в Кашмире. Этот бесплодный участок земли с XIX века был предметом споров между провинцией Синг и княжеством Кач Британской Индии.

⁸ Основные источники: /18, 21, 26, 27, 30, 36, 38, 72, 74, 86, 88, 91, 102/ и др.

Хотя в 1947 г. провинция Синг отошла к Пакистану, а Кач вошел в состав Индии, проходившая по северному участку пустыни Кач площадью в 3500 кв. миль граница между Индией и Пакистаном осталась не демаркированной. 4 июля 1969 г. в Исламабаде Индия и Пакистан подписали договор о демаркации границы в Качском ране, согласно которому 350 кв. миль спорной территории Качского рана отошли к Пакистану. Однако Качский ран стал прологом к очередной войне между Индией и Пакистаном, вспыхнувшей также в сентябре 1969 г. После раздела 1947 г. Пакистан стал государством низовьев, ряд гидротехнических объектов, обеспечивающих водой ирригационные каналы на территории Пакистана, оказались в Индии. Таким образом, внутренняя проблема одной страны (Британской Индии) превратилась в международную проблему ТВР. Спор о правах на трансграничные воды разрешился, как указано выше, при участии ВБ, подписанием в 1960 г. Договора о водах Инда. Согласно Договору, Индия получила контроль над стоком рек Рави, Биаса и Сатледжа, а Пакистан – над стоком Инда, Джелама и Чинаба, Индия могла пользоваться водой «пакистанских» рек, но не имела права менять их русла или строить водохранилища без согласования с Пакистаном. В 1960-х гг. была сооружена крупная плотина Мангла на пограничной с Индией реке Джелам, а в 1976-1977 гг. – плотина Тарбела на Инде, осуществлены другие совместные мероприятия.

Соглашение по реке Инд было очень важным для обеспечения региональной безопасности и последующего экономического развития Пакистана и Индии. Распределение водных ресурсов из трансграничных рек Инд, Джелум и др. могло привести к региональному конфликту. Заключение Соглашения и процесс переговоров предотвратили конфликт, Соглашение соблюдалось и во время периодов вооруженных конфликтов между Пакистаном и Индией, Комиссия по реке Инд, пережила две войны между Индией и Пакистаном. Выводы, сделанные на основе этого конфликта, имеют большое значение для управления конфликтами из-за ТВР. Однако в последнее время звучат голоса о денонсации Договора между Индией и Пакистаном. Расторжение договора означает угрозу жизни населения и разрушения сельского хозяйства Пакистана. Не исключено, что через некоторое время Индия, чтобы решить проблему водного голода для увеличивающегося населения страны, может перейти от слов к делу. Озвучено мнение бывшего шефа пакистанской разведки, что Исламабад, не задумываясь, нанесет по Индии ядерный удар, если такое случится, так как этим будет поставлено под вопрос само существование Исламской Республики Пакистан (ИРП).

2.2. Бассейны рек Ганг и Брахмапутра⁹ (Бангладеш, Бутан, Индия, Китай, Мьянма, Непал)

Государство Бангладеш было образовано на месте пакистанской провинции Восточный Пакистан. Руководство Восточного Пакистана 26 марта 1971 г. объявили о создании независимого государства под названием Бангладеш.

Но датой основания государства Бангладеш считается 16 декабря 1971 г., когда пакистанские войска потерпели поражение от восточно-бенгальских войск, поддерживаемых индийскими вооруженными силами.

В 1988 г. Бангладеш провозглашена исламской республикой.

⁹ Основные источники: /18, 21, 24, 36, 40, 48, 49/; и др.

В целом трансграничные водные проблемы Бангладеш обусловлены тем, что она расположена в дельте рек Ганга и Брахмапутра и часто страдает от паводков и наводнений. В частности, Индия и Бангладеш имеют неразрешенный до сих пор начавшийся в 1975 г. конфликт относительно водозабора Фаракка, гидротехническим сооружением в Индии на реке Ганг, а также увеличения водоснабжения в засушливые периоды в данной муссонной зоне. Катастрофические паводки в Бангладеше в 1987 и 1988 гг. опять подняли вопрос о необходимости бассейнового управления наводнениями между этими двумя странами. В частности, в результате этих паводков, около 10 млн. человек остались без крова.

Трансграничный водный конфликт по речной системе Ганг-Брахмапутра, основную часть бассейна которой делят Индия, Непал и Бангладеш, также начинается с политического размежевания в 1947 г. В период британского правления проблема не имела такую остроту, как позже, так как единая Индия могла самостоятельно решить проблемные вопросы. Однако после территориального раздела Британской Индии возникла проблема транспортировки воды в индийский штат Ассам, который был полностью отрезан от остальной территории Индии территорией Восточного Пакистана (впоследствии – Бангладеш, см. выше). Однако со временем, когда Индия стала увеличивать водозабор для орошения из системы реки Ганг, во время засушливых месяцев Восточный Пакистан стал испытывать значительные затруднения с обеспечением водными ресурсами. Ситуация обострилась в результате возрождения Индией плана XIX века по поддержке порта Калькутты путем забора больших объемов воды из речной системы Ганга в период маловодья (март, апрель и май).

Вопрос совместного развития бассейна обсуждался в середине 1950 гг. Миссией ООН, возглавляемой представителем Американского корпуса инженеров. После войны 1965 г. между Индией и Пакистаном многие страны убеждали эти страны попытаться реализовать совместные проекты развития, как уменьшающие уровень противостояния странами. Подобной попыткой было исследование, выполненное Гарвардским центром изучения населения. Одним из результатов исследования стало, что по оптимальному решению, расположенный ниже по течению Бангладеш (тогда – Восточный Пакистан) получал значительно больше выгод, а Индия не получала выгод больше, чем имела, но и не проигрывала. Однако по теории суверенитета Бангладеш получал значительно меньше выгоды, что обуславливала необходимость принятия двумя странами совместного решения, основанного на «разумном распределении».

В 1975 г. Индия завершила строительство плотины на реке Ганг в Фаракке, недалеко от границы с Бангладеш, что дало ей возможность водозабора в нужном объеме. С тех пор существует большое напряжение между двумя странами по поводу распределения вод. В 1977 г. подписан Договор о выделении Бангладеш около 2/3 водных ресурсов Ганга, при условии, что Бангладеш увеличит водоснабжение в засушливые сезоны путем транспортировки вод Брахмапутры в индийский Ганг по каналу через территорию Бангладеш. Срок действия Договора (5 лет) закончился в 1982 г. и, после нескольких более коротких пролонгаций, полностью истек в 1989 г., в результате чего Индия оказалась вольной принимать односторонние решения по распределению вод Ганга.

В 1977 г. в бассейне Ганга создан Совместный речной комитет (СРК) на паритетной основе из представителей Сторон, включивший ряд Экспертных комиссий (ЭК). Вопрос распределения низких весенних паводков на плотине Фаракке оставался острым, тем не менее, двусторонние переговоры включали также вопрос увеличения стока Ганга путем транспортировки водных ресурсов из Брахмапутры.

С этой целью Индия стремится к строительству канала через Бангладеш для переброски воды Брахмапутры от одной точки в Индии в другую на реке Ганг.

Индия разработала такое предложение в рамках проекта по изучению крупных водохранилищ, гидроэнергетики и водозабора в верхней части бассейна Брахмапутры в Индии (Ассам), что должно было поддержать идею межбассейновой переброски воды в период засух в индийский Ганг. Эти сооружения в сезон дождей должны были также снижать муссонные паводки в нижнем течении (в Бангладеш), что является основной проблемой для последней. В то же время, переговоры между Индией и Непалом по поводу водных ресурсов были нацелены в целом на выработку гидроэлектроэнергии в горах Непала для индийского рынка.

По мнению экспертов, на сегодня в бассейне рек Ганг и Брахмапутра существует взаимное недоверие между Индией и Непалом. Однако эксперты считают, что имеются предпосылки для реализации ряда совместных инициатив.



Рис. 2.1 Схематическая карта рек Инд, Ганг и Брахмапутра

Источник: www.indija.ru/map.html

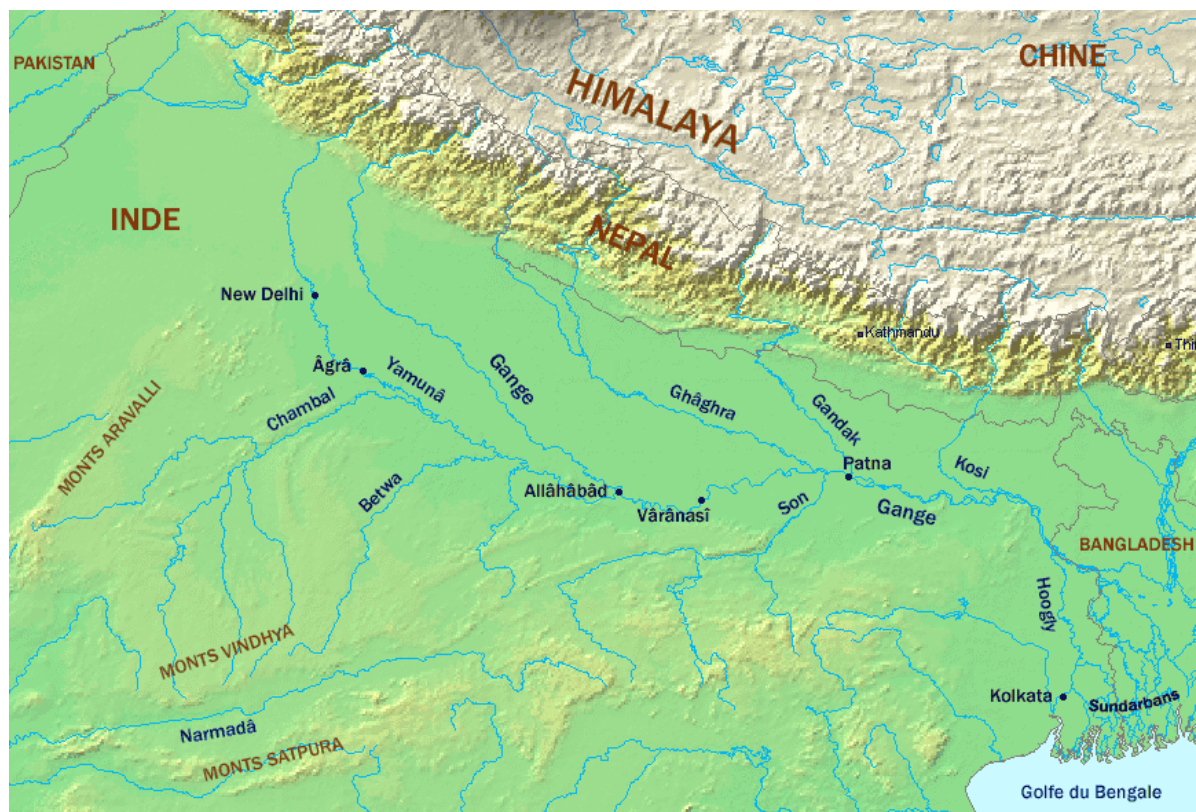


Рис. 2.2 Река Ганг и ее притоки

Источник: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/bd/River_Ganges_and_tributaries.png

2.3. Бассейн реки Меконг¹⁰ **(Вьетнам, Камбоджа, Китай, Мьянма, Лаос, Таиланд)**

Бассейн реки Меконг имеет длительную историю сотрудничества четырех (Камбоджа, Лаос, Таиланд и Вьетнам) из шести (+ Китай и Мьянма) государств бассейна, упоминаемый многими экспертами как «дух Меконга». Вьетнам, Камбоджа, Лаос и Таиланд при поддержке ООН с 1957 г. осуществляют сотрудничество в рамках Комиссии по реке Меконг, которое продолжалось на уровне технических обменов и в годы войны во Вьетнаме. В результате названными 4 странами, ни одна из которых из которых не контролирует верховья речного бассейна, в 1995 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве по устойчивому развитию бассейна реки Меконг. Китай и Мьянма, страны верховий Меконга, не подписали данное Соглашение, хотя и участвуют, как партнеры, в диалогах Комиссии, которая создана согласно Соглашению на официальном межгосударственном уровне. Комиссия сначала функционировала как консультативный совет профессиональных инженеров. Около 25 % ее расходов приходится на сбор данных и разработку ТЭО тех или иных проектов.

Достижения Комиссии включают 12 проектов, обеспечивающих 210 МВт энергии и нового орошения 200 тыс. га земель, защиту от паводков, машинную ирригацию и др. вопросы. Однако эксперты считают, что между странами региона отсутствует чувство причастности к деятельности Комиссии, в частности из-за большой зависимости ее функционирования от иностранных экспертов и внешней поддержки.

Другим фактором, отрицательно влияющим на деятельность Комиссии, является отсутствие согласия Китая участвовать в ее работе, и трудно спрогнозировать будущее в этом регионе, если Китай, контролирующий длинный участок и истоки реки Меконга, начнет освоение речного бассейна на своей территории.

Согласно Соглашению 1995 г., Комиссия по реке Меконг:

- имеет статус международной организации, включая входящие соглашения и обязательства перед финансирующими организациями и международным сообществом;
- состоит из трех постоянных органов: Совет, Совместный комитет, Секретариат;
- бюджет Комиссии по реке Меконг формируется Совместным комитетом и утверждается Советом и состоит из вкладов стран-участников на равной основе, если совет не решит по иному, международного сообщества (финансирующие страны) и из других источников.

Согласно Соглашению 1995 г., Совет (Комиссии по реке Меконг):

- состоит из одного члена от каждой участвующей прибрежной страны на уровне Министерства или Кабинета (не меньше, чем уровень заместителя министра), который уполномочен принимать политические решения от имени своего правительства;
- возглавляется Председателем, который назначается на один год, а затем сменяется, согласно алфавитному списку стран участниц;

¹⁰ Основные источники: /21, 26, 32, 76, 83, 86, 91/; и др.

- созывает, по крайней мере, одно регулярное заседание каждый год и может созывать специальное заседание, когда считает это необходимым или по требованию страны-участницы;
- проводит политику и решения и обеспечивает другое руководство, касающееся продвижения, поддержки, сотрудничества и координации совместной деятельности и проектов в конструктивной и взаимовыгодной форме для непрерывного развития, использования, сохранения и управления водами бассейна реки Меконг и соответствующих источников, и защиту окружающей среды и водных условий в бассейне;
- решает любые вопросы, определяющие политику и принятие решений, необходимых для успешного выполнения Соглашения;
- принимает, адресует и решает вопросы, разногласия и споры, относящиеся к делу, поднятые любым членом Совета, Совместного комитета или любым государством-участником по вопросам, возникающим по Соглашению.
- принимает решения на основе консенсуса, кроме предусмотренных в Процедурных правилах.

Согласно Соглашению 1995 г., Совместный Комитет (Комиссии по реке Меконг):

- состоит из одного члена от каждой участвующей прибрежной страны на уровне не меньше, чем уровень Главы Департамента;
- возглавляется Председателем, который меняется согласно обратному алфавитному списку стран участниц и будет работать на этом посту в течение года;
- созывает, по крайней мере, два регулярных заседания каждый год и может созывать специальное заседание, когда считает это необходимым или по требованию страны-участницы.

Согласно Соглашению 1995 г., Секретариат (Комиссии по реке Меконг):

- оказывает технические и административные услуги Совету и Совместному комитету и находится под управлением Совместного комитета.
- имеет структуру и располагается в месте, определяемых Советом, и если необходимо, эти вопросы обсуждаются на переговорах и принимаются правительством-хозяином.
- находится под руководством Главного исполнительного должностного лица (ИДЛ), которое назначает Совет из списка кандидатов, отобранных Совместным комитетом;
- Главное ИДЛ имеет помощника, который той же национальности, что и Председатель Совместного комитета, и работает срок один год.

В функции Секретариата входят:

- выполнение решений и задач, определяемых Советом и Совместным комитетом под руководством и с непосредственной ответственностью перед Совместным комитетом;
- обеспечение технических услуг, управление финансовыми делами и консультирование, если этого потребуют Совет и Совместный комитет;

- формулирование годовой рабочей программы и подготовка любых других планов, проектов и программ, документов, исследований и оценок, которые могут потребоваться;
- помощь Совместному комитету в выполнении и управлении проектами и программами;
- поддержка базы данных информации;
- подготовка заседаний Совета и Совместного комитета;
- выполнение любых других предписаний, если это требуется.

Персонал прибрежных стран Секретариата набирается на основе технической компетенции. Количество должностных лиц устанавливается на равной основе.

В настоящее время Секретариат Комиссии по реке Меконг расположенный в г.Вьентьян (Лаос) и осуществляет техническую и административную деятельность.

Как правило, руководит Секретариатом не гражданин какой-либо из Сторон Соглашения. По имеющимся данным, в Секретариате работают около 120 сотрудников.

На национальном уровне работу по выполнению Соглашения координируют Национальные комитеты. Консультативная группа доноров при Комиссии по реке Меконг состоит из представителей государств-доноров и международных организаций.

2.3.1. Соглашение о сотрудничестве по длительному развитию бассейна реки Меконг, 1995 (Таиланд, Камбоджа, Лаос, Вьетнам) (извлечения)

«Статья 1:

Сотрудничество во всех областях длительного развития, использования, управления и сохранения воды и относящихся к ней ресурсов в бассейне реки Меконг..., для того, чтобы в некотором смысле оптимизировать многочисленное использование и взаимные выгоды всех прибрежных стран и минимизировать пагубные эффекты, которые могут быть результатом естественных явлений человеческой деятельности.

Статья 6:

Сотрудничество в поддержке течений главного потока...:

А. Не меньше допустимого минимального месячного естественного течения в течение каждого месяца засушливого сезона;

В. Предупреждать, чтобы средний дневной пик течения не был больше, чем естественный средний в течение сезона наводнений...».

Протоколом по соглашению о сотрудничестве по длительному развитию бассейна реки Меконг (Чанг Рай, Таиланд, 1995 г.) Стороны объявили основание и начало деятельности Комиссии по реке Меконг.

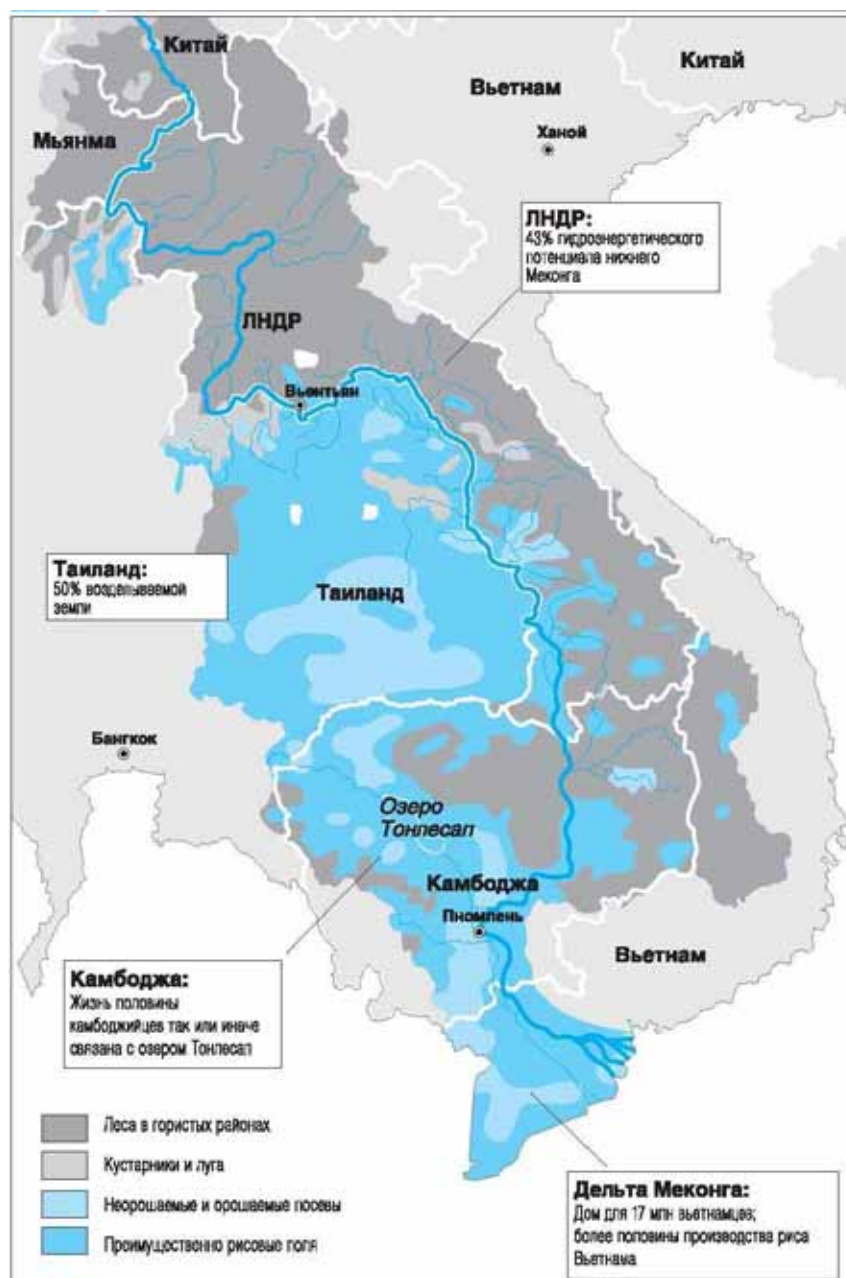


Рис. 2.3. Схема реки Меконг

Источник: Доклад ООН о человеческом развитии, 2006, с. 208

2.4. Ближний Восток

По данным ИВП РАН, поверхностный речной сток в Западной Азии¹¹ составляет около 80 км³/год, запасы подземных вод - 14,4 км³/год.

В ряде стран региона используются опресненные морские воды. В Западной Азии сельское хозяйство потребляет 82 % воды, на коммунальные нужды расходуется 10 % и на нужды промышленности - около 8 %. Из 12 стран региона в 9 обеспеченность водными ресурсами составляет менее 1000 м³/год в год, а в 7 - ниже 500 м³/год.

¹¹ Ряд экспертов оперируют понятиями «Западная Азия» и «Ближний Восток» как синонимами.

На Ближнем Востоке сосредоточены практически все характерные для континента водные проблемы. В силу природных условий дефицит воды усугубляется крайне неравномерным ее распределением быстрым ростом населения и экономики, а также наличием трансграничных водных систем. Политическая независимость государств на Ближнем Востоке прямо зависит от доступа к воде.

В последней трети XX века в странах региона резко возросла площадь орошаемых земель, в некоторых странах она удвоилась (так, в Сирии и Ираке), однако наблюдается их нерациональное использование в сельском хозяйстве, исключая – Израиль.

Страны Ближнего Востока можно условно разделить на государства, где наблюдается относительный избыток воды (Турция, Ирак, Ливан), и страны, которые испытывают ее дефицит (Иордания, Израиль, Палестина и др.).

2.4.1. Реки Тигр и Евфрат¹² **(Иран, Ирак, Иордания, Саудовская Аравия, Сирия, Турция)**

На Ближнем Востоке водные ресурсы распределены крайне неравномерно, основная часть их формируется в северной части региона (на востоке и юго-востоке Турции, в северных частях Ирана и Ирака - в основном на территории Курдистана).

В частности, речная система Месопотамии (бассейны рек Тигра и Евфрата и их притоков) транспортирует воду из богатых водой регионов Восточной и Юго-Восточной Анатолии (Турецкого Курдистана) и северо-востока Месопотамии (территория Иракского Курдистана и его западная часть) в сухую зону юга и дает жизнь арабским пустыням большей части Ближнего Востока. УВР трансграничных рек Тигра и Евфрата является предметом острых споров между Турцией, Сирией, Ираком.

История правового урегулирования ситуации с межгосударственным водопользованием в бассейнах рек Тигр и Евфрат начинается с Договора/Протокола 1946 г. между Турцией и Ираком, согласно которому Стороны обязались уведомлять друг друга о водных проектах. В 1980 г. был создан Совместный Технический Комитет (СТК) по Тигру и Евфрату в соответствии с турецко-иракским протоколом 1980 г., подписанным, в свою очередь, на основании турецко-иракского Протокола 1946 г. На СТК возлагалась подготовка предложений для определения справедливых потребностей трех стран бассейна на воду из Евфрата. СТК бездействовал до 1983 г., когда к нему присоединилась Сирия. Но и после этого СТК так и не принял серьезных решений и не вышел за рамки дискуссионного форума, и в 1992 г. работа СТК, после проведения

16-й по счету и последней встречи, была приостановлена. Эксперты признают, что ни одна из 16 встреч не принесли конкретных результатов. В рамках встреч Ирак и Сирия обвиняли Турцию в безуспешности переговоров, Турция, в свою очередь, считала, что Багдад и Дамаск выдвигают неприемлемые для Турции требования.

¹² Основные источники: 1: 1.1. Агаджанян М. Сотрудничество в водной сфере как ресурс регионального добрососедства. 28.06.2007 // www.noravank.am/ru/?page=theme&thid=5&nid=762; 1.2. Ахмедов В.М., Кулагина Л.М. Сирия, Турция и Иран: новые подходы к межрегиональному сотрудничеству. 05.01.2005 // www.iimes.ru/rus/stat/2005/17-01-05.htm; 1.3. Мосаки Н. Если арабы владеют нефтью, то турки владеют водой. 18.01.2001 // http://world.ng.ru/problem/2001-01-18/4_neft.html; 1.4. Мосаки Н.З. Проблема проекта Ылысу в турецко-иракско-сирийских отношениях. 10.07.2007 // www.iimes.ru/rus/stat/2007/10-07-07b.htm; 1.5. Турецкий водосток. 09.07.2008 // www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=30191838; 2: /1, 8, 25, 49, 55, 56, 67, 80, 84, 88, 91, 97, 113/; 3: и др.

В 1987 г. было заключено первое трехстороннее соглашение, согласно которому Турция обязалась обеспечить расход воды в Евфрате на границе Сирии и Турции не менее 500 м³/сек. В 1990 г. Сирия и Ирак впервые договорились о взаимных квотах воды, поступающей из Турции, расположенной в верхней части бассейнов названных рек.

Свои стратегические планы Турция осуществляет в рамках грандиозного Проекта Юго-Восточной Анатолии (ЮВА), который оценивается в 32 млрд. долларов США.

Проектом предусмотрено строительство 22 плотин, 19 крупных ГЭС, составляющих 13 сопутствующих проектов (7 - на реке Евфрат, 6 - на реке Тигр) и увеличение площади орошаемых земель на 1.7 млн. га (1.1 млн. га – водами бассейна Евфрата, и 0,6 млн. – бассейна Тигра). Производство электроэнергии должно достигнуть 27 млрд. кВт-час/год, что составляет более половины всей производимой в Турции электроэнергии. Дешевая электроэнергия, производимая в Курдистане в рамках Проекта ЮВА, стимулировала в 1990-х гг. экономический бум и резкий рост промышленного производства в Турции. На одну из крупнейших в мире плотину Ататюрка, строительство которого обошлось Турции в 4 млрд. USD и являющуюся «сердцем проекта», приходится 8-9 млрд. кВт-час/год. В результате реализации Проекта ЮВА Турция предполагает полностью решить национальную продовольственную проблему, увеличив аграрное производство в 2-3 раза.

По мнению аналитиков, контроль над водными ресурсами рассматривается Турцией в качестве ключевого элемента будущей мощи государства. Турецкие генералы открыто заявляют, что, «контролируя воду (путем строительства плотин), идущую в арабские страны, Турция может контролировать арабскую политику». По оценкам экспертов, реализация Проекта ЮВА уменьшит речной сток в Сирию на 50 %, что уже подтверждается. Так, с начала осуществления Проекта ежегодный сток Евфрата на турецко-сирийской границе уже уменьшился с 30 км³ до менее чем 16 км³ в год. Начиная с середины 1970-х гг. уменьшение стока Евфрата в Сирию, вызванное наполнением водных бассейнов и т.д., составило 150 км³, или объем, равный 5-летнему стоку Евфрата. Так как единственными водными источниками Сирийской пустыни являются реки, стекающие с гор Курдистана, поэтому Сирия сильно зависит от турецких проектов, реализуемых в Курдистане. В частности, Евфрат обеспечивает сток 80% совокупных водных ресурсов сирийских рек. В то же время планы Сирии по строительству новых плотин (из-за уменьшения стока Евфрата), одна из которых должна была повернуть русло реки Тигр, угрожают иракским ГЭС.

В начале 1990 г. отношения между Турцией и Сирией были накалены до предела, так как в январе 1990 г. турецкие гидротехники для заполнения водохранилища плотины Ататюрка на месяц остановили сток Евфрата в Сирию, и русло реки от южных границ Турции до искусственного озера Эль-Асад в районе г.Алеппо высохло. Хотя Турция и утверждала, что приняла все необходимые меры для минимизации ущерба Сирии и Ираку, вызванного «технической необходимостью» строительства плотины, в арабском мире эти действия Турции однозначно оценивались как преднамеренное лишение арабских стран вод Евфрата. Сирия пытается вынести водную проблему на международный уровень, предлагая урегулировать ее с помощью Международного суда и Международной правовой комиссии и Лиги арабских государств (ЛАГ).

Следует отметить, что Сирия представляет собой слабую сторону треугольника, образуемого ею, Турцией и Ираком в долине рек Тигр и Евфрат. Кроме того, Сирия имеет еще два трансграничных водных конфликта - с Израилем, по вопросу использования водных ресурсов Голанских высот, и с Иорданией, по реке Ярмук.

В отношении раздела ТВР Ирак придерживается сходной с Сирией позиции о квотах на потребление водных ресурсов, настаивая на выделении воды Турцией в количестве не менее 700 м³/сек. вместо нынешних 500 м³/сек.

Учитывая, что среднегодовой сток Евфрата составляет около 1000 м³/сек, Турция, по мнению Ирака, должна использовать не более 1/3 этого объема. Позиция Багдада объясняется тем, что сооружение плотин Кебан в Турции и Табка в Сирии значительно уменьшило сток Евфрата в Ирак, что стало причиной нехватки воды для ирригации.

Главными реками, протекающими по Сирии и Турции, являются Евфрат, Аси, Африн, Чагчаг. Проблема, связанная с распределением вод этих рек между Сирией и Турцией, оказывает сильное влияние на отношения двух стран.

Евфрат пересекает Сирию с севера на восток, Аси – с юга на север, река Тигр течет на северо-восточной границе на протяжении 35 км. Ежегодный сток реки Евфрат равняется в среднем около 30 км³. Турецкие плотины общим объемом 48.5 км³ значительно уменьшали количество воды, поступавшее в Сирию. Сирийская сторона считала, что поскольку воды Евфрата делят между собой 3 страны (Турция, Сирия и Ирак), то и использование вод должно определяться тремя сторонами. В настоящее время водный баланс Сирии составляет 21.46 км³. По Соглашению между Сирией и Турцией 1987 г. Анкара передает Дамаску 15.8 км³ (500 м³/сек).

В то же время, Турция может контролировать воду до тех пор, пока она контролирует Курдистан. Соответственно, напрашивается следующая закономерность:

- тот, кто контролирует Северный Курдистан – контролирует водные ресурсы Верхней Месопотамии (верхнее течение Тигра и Евфрата), а тот, кто контролирует водные ресурсы Северного Курдистана, доминирует над всей Месопотамией.

Летом 2007 г. в Дамаске состоялось заседание СТК по Тигру и Евфрату, во время которого сирийская и иракская стороны выразили обеспокоенность возобновлением строительства плотины Ылысу. В частности, иракская сторона заявила, что сооружение плотины Ылысу уменьшит сток рек Тигр в Ирак, и настаивала, чтобы после строительства плотины объем речного стока Тигра на иракской границе не был менее 200 м³/сек, однако турецкая сторона отвергла эти доводы, как неприемлемые.

Проект строительства плотины Ылысу (65 км от границы Турции с Сирией и Ираком), является одним из самых спорных в межгосударственных отношениях в бассейне реки Тигр. Проект Ылысу является одним из крупнейших в рамках грандиозного Проекта ЮВА. Дамба Ылысу стоимостью в 2 млрд. USD станет крупнейшей на реке Тигр (длина 1820 м, высота 135 м, площадь водохранилища 313 км², максимальный объем – 10.4 км³). До начала сооружения этой плотины противоречия между Турцией, Сирией и Ираком концентрировались главным образом на водных ресурсах Евфрата, теперь они характерны и для бассейна реки Тигр.

Примечание: Тендер на осуществление дорогостоящего проекта был объявлен Турцией в 1996 г. Однако, из-за коммерческой сомнительности и политических рисков турецкие власти так и не получили ни одной заявки. В 1997 г. Государственная водная администрация (ГВА) Турции выбрала в качестве подрядчика швейцарскую компанию Sulzer Hydro, к которой впоследствии присоединились также шведско-швейцарская ABB и британская Balfour Beatty. Кроме того, в проекте должны были участвовать итальянская Impregilo, шведская Skanska, и турецкие строительные компании Nurol, Kiska и Tekfen. Однако в марте 2000 г. из проекта вышла ABB, которую заменила французская компания Alstom, также впоследствии вышедшая из проекта, а в сентябре 2000 г. за ABB последовала Skanska. Следом из проекта вышла также итальянская компания Impregilo.

Самым же значительным ударом для консорциума стал выход из проекта в 2001 г. Balfour Beatty, глава которой признал, что, если бы мы знали, насколько противоречивым будет этот проект, мы бы оберегли себя от многих проблем, не став участвовать в нём.

В феврале 2002 г. от участия в проекте под давлением экологов и правозащитников отказался крупнейший швейцарский банк UBS (Union Bank of Switzerland). Однако новую жизнь в международный консорциум проекта Ылысу вдохнула австрийская компания VA Tech, заинтересовавшаяся вместе со швейцарской Alstom проектом в мае 2004 г. VA Tech принадлежит известному немецкому концерну Siemens.

Правительство Великобритании также отказалось финансировать проект плотины Ылысу, хотя в марте 2000 г. английский парламент его поддержал, а представители торгово-промышленного комитета Великобритании заявили, что готовы вложить в этот проект сумму, равную 200 млн. USD, при условии предварительных консультаций Турции с Сирией и Ираком и подтверждения экологической надёжности и безопасности проекта.

В докладе Всемирного Банка, ранее отказавшегося финансировать проект, высказывалась озабоченность, что в результате строительства плотины пострадают свыше 50 тыс. человек и усилится напряженность в трехсторонних отношениях. Аналогичную позицию заняла и Всемирная Комиссия по плотинам.

Как известно, любой турецкий проект по использованию вод Тигра и Евфрата приводит к разрушению курдских поселений, ухудшает экологическую обстановку в регионе и усиливает напряженность в отношениях между Турцией и Сирией и Ираком.

Сказанное имеет прямое отношение к проекту Ылысу.

Резко выступила против этого проекта Лига арабских государств (ЛАГ), руководство которой считало, что сооружение плотины может напрямую привести к войне на Ближнем Востоке. ЛАГ настаивала, чтобы правительства Великобритании, Швейцарии и несколько компаний, намеренных участвовать в строительстве плотины, отказались от своих планов. Так, в мае 1999 г. ЛАГ направила в МИД Великобритании письмо, в котором отмечалось, что Турция, не проконсультировавшись с Ираком по вопросу строительства плотины, нарушает ст. 5 Протокола 1 «Регулирование вод Тигра и Евфрата и их притоков», приложенного к подписанному между Ираком и Турцией 29 марта 1946 г. Договору о дружбе и добрососедских отношениях от 10 мая 1946 г., а 10 сентября 2001 г. ЛАГ приняла резолюцию, призывающую иностранных инвесторов не участвовать в финансировании строительства плотины Ылысу.

ЛАГ и ранее поддерживала Сирию и Ирак в споре с Турцией по вопросу раздела вод Тигра и Евфрата. Так, 21 марта 1996 г. Совет ЛАГ принял резолюцию, в которой была поддержана позиция Сирии и Ирака о признании Евфрата и Тигра «международными реками» и их призыв к «справедливому распределению водных ресурсов». В резолюции в адрес Турции звучала угроза – в случае игнорирования Анкарой интересов Дамаска и Багдада, призвать международные финансовые структуры воздержаться от инвестирования в Проект ЮВА. 15 сентября 1996 г., в итоговом коммюнике саммита Совета ЛАГ в Каире, ЛАГ настойчиво призвала Анкару немедленно начать переговоры с Дамаском и Багдадом о разделе вод Тигра и Евфрата. На сей раз ЛАГ обратилась к международным финансовым организациям с призывом не предоставлять кредиты и помощь Турции для финансирования Проекта ЮВА. Подобные заявления ЛАГ раздражали Анкару и не имели реального влияния на позицию Турции.

В середине 1990-х гг. арабские страны предлагали египетское посредничество для урегулирования водных противоречий между Турцией, с одной, и Сирией и Ираком, с другой стороны. Однако и эта инициатива была отвергнута Турцией.

Эксперты считают, что необходимым условием для достижения устойчивого управления водными ресурсами Тигра и Евфрата является организация открытого диалога между Ираком, Ираном, Турцией и Сирией по вопросу использования водных ресурсов этих рек в соответствии с принципами и нормами международного права.

Водные проблемы на Ближнем Востоке являются одним из важнейших вопросов арабо-израильского урегулирования. США и Израиль в процессе ближневосточного урегулирования учитывают, в первую очередь, фактор водных ресурсов Евфрата.

С одной стороны, Турция заявляет, что «турецкая вода» не может быть предметом сделки в ближневосточном мирном процессе. С другой стороны, с самого начала переговоров США, как главное действующее лицо этого процесса, неизменно включали в него вопрос использования вод Евфрата. При этом Израиль обещает Турции на переговорах с Сирией учитывать ее водные интересы. Однако эксперты не исключают, что, несмотря на развивающееся израильско-турецкое сотрудничество в области водных ресурсов и ирригации, водные интересы Турции могут быть принесены в жертву ближневосточному мирному процессу.

В регионе проблема ТВР давно превратилась в элемент «международной политики». Так, руководители стран, расположенных в бассейнах великих рек Нил, Тигр, Евфрат, осознают связь между запасами воды, природоохранной и внешней политикой.

В этом отношении характерна реплика Президента Египта (1978г.): «Единственное, что могло бы заставить Египет снова вступить в войну – это вода».

В частности, ряд ведущих экспертов главным мотивом арабо-израильской войне 1967 г. называют неспособность стран поделить пресную воду в регионе. В этом плане бассейн Тигра и Евфрата является одной из самых напряженных зон. В верховьях бассейна находится Турция, достаточно сильное из государств региона, в среднем течении – Сирия, в низовьях – Ирак. Турция имеет 2/3 стока Тигра и Евфрата, без вод Тигра и Евфрата обширные территории Ирака и Сирии превратятся в пустыню.

В то же время, в последние 2-3 года ситуация имеет тенденцию к улучшению.

Так, турецкой стороне принадлежит инициатива по созданию Совместного водного института (СВИ) для решения трансграничных водных проблем. Костяк СВИ составят 18 экспертов по водопользованию из трех стран бассейна (Турция, Сирия, Ирак). В долгосрочной перспективе в обязанности членов СВИ войдет управление региональными водохранилищами и дамбами, а также координация совместных проектов по строительству гидротехнических сооружений.

В частности, Сирия и Турция уже объявили о совместном возведении дамбы на реке Аси. По имеющимся данным, Ирак в качестве акта доброй воли отказался от своих многолетних возражений по поводу строительства дамбы Ылысу на реке Тигр.

Турция уже заявила об адаптации модели честного водопользования и предложила решать проблемы водodelения с соседями исключительно на двусторонней основе. Анкара также ясно дала понять, что не желает третьих сторон на двусторонних переговорах с этими странами.

Эксперты полагают, смена позиции по одному из ключевых вопросов своей внешней политики обусловлена улучшением отношений между странами региона и общностью стоящих перед ними политических задач. Эта же позиция является противовесом созданию независимого курдского государства на севере Ирака.



Рис. 2.4. Схема Среднего Востока с бассейнами рек Тигр и Евфрат

Источник: <http://www.nationalsecurity.ru/maps/middleeast2.htm>

2.4.2. Бассейн реки Иордан¹³ (Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Палестина, Сирия)

Река Иордан имеет истоки в трех странах, река Хасбани (сток – 0.125 км³/год) берет начало в Южном Ливане, река Дан (0.250 км³/год) - в северном Израиле, и река Баниас (0.125 км³/год) – в Сирии (Голанские высоты). Эти реки сходятся в Израиле и образуют реку Иордан, впадающую в Галилейское море. На расстоянии около 10 км ниже Галилейского моря в Иордан впадает река Ярмук (сток – около 0.5 км³/год).

Площадь бассейна реки Иордан – около 18300 км², сток – около 1,4 км³/год.

Река Иордан имеет самый маленький бассейн в регионе, но является одной из самых напряженных и проблемных в контексте использования ТВР.

Река Ярмук начинается в целом в Сирии и образует границу между ею и Иорданией. Воды реки Иордан имеют относительно высокий уровень минерализации, особенно в низовьях. Как поверхностные, так и подземные водные ресурсы бассейна страдают от чрезмерного использования. Интенсивное использование подземных вод происходит в Израиле, Иордан использует ресурсы не возобновляемых подземных бассейнов.

Политические кризисы по использованию ТВР были характерны для региона, и они резко обострились после образования государства Израиль в 1948 г.

Израиль практически сразу после образования взял под контроль Иордан, главную реку Палестины, так как без него выживание государства в регионе с ограниченными водными ресурсами было бы затруднено. В 1951 г., когда Иордания обнародовала свой план ирригационного освоения Восточного Гхора в Иорданской долине с водозабором из реки Ярмук, Израиль начал дренаж болот Гулах. Данная деятельность вызвала несколько перестрелок на границах между Израилем и Сирией. В 1953 г. Израиль начал строительство Национального водного пути (водовода-канала). Канал, подававший воду в прибрежную равнину и пустыню Негев, был первой очередью системы перераспределения вод в регионе. Строительство водозаборного сооружения было остановлено после военных действий Сирии на границе с Израилем.

Спор между Израилем и соседними арабскими странами по водам реки Иордан имеет давнюю историю, и мировое сообщество не оставляло без внимания данную проблему. В частности, с середины 1940 гг. предложено несколько проектов для решения водного вопроса между странами региона, но только один из них – т.н. объединенный план Джонсона - был в 1955 г. одобрен и согласован с Израилем и арабскими странами.

В 1953 г. специальный представитель США Д.Эйзенхауэр Э.Джонстон выступил посредником между конфликтующими сторонами на переговорах по комплексному урегулированию вопросов прав на поверхностные воды в бассейне реки Иордан. Планы Джонсона включали строительство нескольких плотин и каналов, а также точное распределение водных ресурсов между странами бассейна.

Хотя в 1950-х гг. переговоры, известные как Джонстонские, закончились неудачей, однако они позволили достичь согласия по некоторым аспектам технического сотрудничества по использованию ТВР между Иорданией и Израилем.

¹³ Основные источники: /1, 2, 8, 14, 20, 23, 29, 41, 49, 59, 62, 68, 69, 97/; и др.

Полномочные представители достигли соглашения относительно плана в октябре 1955 г. Несмотря на проведение важных международных переговоров, заключительный план Джонстона был отклонен Советом ЛАГ в том же году (1955 г.). Отказ был частично вызван тем, что арабские страны (особенно Иордания) не нуждались во всесторонней программе развития водного хозяйства при непосредственном участии Израиля. Однако усилия США способствовали продолжению переговорного процесса по налаживанию сотрудничества между Израилем и Иорданией, и было положено начало неформальным встречам ответственных должностных лиц Израиля и Иордании для обсуждения нормы расходов и распределения ресурсов реки Ярмук.

С 1955 г. Израиль и Иордания при участии США регулярно проводили переговоры о совместном пользовании вод реки Иордан, хотя до последнего времени эти страны юридически находились в состоянии войны друг с другом.

После арабо-израильской войны 1956 г. надежды на взаимоприемлемое решение этого вопроса отошли в прошлое. Стороны чувствовали себя независимыми в достижении одностороннего решения трансграничной водной проблемы. В 1959 г. Израиль начал осуществление плана «Национальный водный путь» (НВП) для переброски воды из Тивериадского озера (то же: озеро Киннерет, Галилейское море) в пустыню Негев.

Это вызвало негативную реакцию арабских государств. Сирия заявила, что реализация плана угрожает их безопасности, т.к. в этом случае Израиль может поселить на своих землях большее число иммигрантов, увеличив тем самым свою военную мощь. В итоге между Израилем и Сирией возник военно-политический кризис, в который в разной степени были вовлечены также Египет, Иордан, Ливан.

1963-1964 гг. в целом характеризуются напряженными отношениями между Израилем и названными странами арабского мира. Первая Арабская встреча на высшем уровне была организована в 1964 г., когда водозабор из бассейна Иордана для НВП в Израиле стал неизбежен. Было достигнуто соглашение, что водозабор в верхнем течении реки Иордан будет осуществляться арабскими государствами, при одобрении планируемого Иорданией строительства плотины на реке Ярмук.

В 1965 г. арабские страны начали реализацию плана строительства головного водозабора для предотвращения поступления стока верхнего течения реки Иордан в Израиль, что привело позже к вооруженному конфликту. Периодические столкновения по вопросам раздела ТВР имели место и позже. В частности, с 1965 по 1967 гг. между Сирией и Израилем имели место 4 вооруженных конфликта из-за строительства водозаборных сооружений в Сирии.

В июне 1967 г. (Шестидневная война) Израиль разрушил водозаборное сооружение в Сирии, которое сирийцы и иорданцы намеревались построить на реке Ярмук - притоке Иордана, и получил физический доступ к смежным зонам в Египте, Иордании и Сирии, значительно улучшив свою стратегическую позицию в отношении ТВР. Включение в зону своего влияния Голанских высот имело ту же цель (контроль над источниками воды), так как Западный берег реки Иордан богат подземными водами.

Война 1967 г. позволила Израилю управлять двумя (реки Баниас и Дэн) из трех (+ Хасбани) истоков реки Иордан и зоной восполнения бассейна подземных вод Яркон-Таниним, который теперь обеспечивает 1/3 пресноводного водоснабжения Израиля.

Споры из-за доли воды из реки Ярмук привели к двум конфликтам между Израилем и Иорданией в июне и августе 1969 г.

Переговоры в 1969-1970 гг. между Израилем и Иорданией, при посредничестве США, привели к заключению мирового соглашения. Израиль смог убедить, что снижение стока Иордана было естественным.

Понимая необходимость урегулирования «водного вопроса» по реке Иордан, Иордания и Израиль, несмотря на напряженные отношения, проявили заинтересованность в развитии двухсторонних отношений, которые способствовали бы развитию экономик обеих государств, в результате чего 26 октября 1994 года между Израилем и Иорданией был подписан Мирный договор. Основой для заключения Договора послужила Вашингтонская Декларация от 25 июля 1994 года, в которой было подчеркнуто, что стороны будут стремиться к достижению всестороннего мира на Ближнем Востоке.

После подписания Вашингтонской Декларации мирный процесс между двумя странами вступил в завершающую стадию. Декларация юридически закрепила окончание состояния войны между Иорданией и Израилем, продолжавшимся 46 лет (с 1948 г.). Демонстрируя приверженность делу мира, Израиль, задолго до подписания Договора, начал выполнять пункты Вашингтонской Декларации. В частности, 4 августа 1994 г. была начата перекачка воды из реки Ярмук в Иорданию через канал Эль-Гаур.

При подготовке проекта Договора одним из жизненно важных вопросов, по которым следовало договориться, был таковой о справедливом распределении воды.

3 октября 1994 г. в Вашингтоне была проведена вторая двусторонняя встреча высокого уровня, в ходе которой стороны подтвердили приверженность основным положениям Вашингтонской Декларации. В принятом коммюнике по итогам встречи были оговорены вопросы экономических двусторонних связей, в частности, осуществления совместного проекта строительства канала Акабский залив - Мертвое море.

16 октября 1994 г. в Аммане состоялся второй двусторонний саммит, на котором рассмотрены не решенные вопросы урегулирования конфликта интересов между Израилем и Иорданией. На следующий день проект договора был завизирован премьер-министрами обеих стран, 18 октября 1994 г. правительство Иордании одобрило проект мирного договора. Завершающие переговоры сторон завершились 20 октября 1994 г.

26 октября 1994 г. премьер-министры Израиля и Иордании подписали мирный договор между Иорданией и Израилем. За день до этого, 25 октября 1994 г. проект Договора был одобрен Кнессетом Израиля («за» - 105 голосов, «против» - 3, «воздержавшиеся» - 6),

6 ноября 1994 г. проект Договора одобрен нижней палатой Парламента Иордании («за» - 55 голосов, «против» - 23 голоса, «воздержавшиеся» - нет). Как видим, в Парламенте Иордании наблюдалось большее противодействие заключению Договора – около 30 % депутатов проголосовали «против». В тоже время, 9 ноября 1994 г. верхняя палата Парламента (Сенат) Иордании единогласно проголосовала за заключение Договора.

10 ноября 1994 г. король Иордании во время официального визита в Израиль обменялся с премьер-министром Израиля экземплярами ратифицированного Договора. 11 декабря 1994 г. Израиль и Иордания открыли свои посольства в Аммане и Тель-Авиве.

Договор решил ряд жизненно важных вопросов двусторонних (и региональных) отношений, включая вопрос об использовании ограниченных водных ресурсов, который вошел в блок «Безопасность» (ст. 4), включивший и ряд других вопросов (борьба с терроризмом и др.). До заключения Договора Иордания получала от 90 млн. до 120 млн. м³/год из реки Ярмук и не имела права доступа к пользованию водами реки Иордан, доля Иордании была в 2.5 раза меньше воды, чем доля Израиля.

Согласно Договору, Иордания получила 215 млн. м³/год из объема воды, ранее используемого Израилем, а также согласие на утилизацию той части воды, которая не использовалась ни одной из сторон и считалась безвозвратно утерянной.

Увеличение водных ресурсов Иордании было одним из важных результатов Договора.

В рамках Договора предусматривался комплекс мер по рациональному использованию водных ресурсов, их защите от загрязнения, оговаривались вопросы охраны вод и др. проблемы. Стороны добились также прогресса в налаживании сотрудничества в поиске и разработке альтернативных источников воды.

Согласно Договору был создан совместный комитет по водным ресурсам, в который вошли по 3 представителя от Израиля и Иордании. В задачу комитета входило обеспечение контроля реализации достигнутых договоренностей и дальнейшего взаимодействия сторон по проблемам совместного УВР реки Иордан.

Согласно Договору, Израиль получил право также на продолжение «землепользования» (и, соответственно - водопользования) в районах, возвращаемых под суверенитет Иордании. Эта часть Договора оказалась одной из самых сложных, и эксперты считают, что стороны сумели «совместить несовместимое», используя формулу:

«Израиль выводит войска с оккупированных земель Иордании, а Иордания соглашается на продолжение израильского землепользования на оговоренных в Договоре условиях».

В частности, Иордания по Договору обязалась:

- разрешать свободу перемещения (в указанных районах) землевладельцев и иных лиц;
- не облагать дискриминационными налогами землю или хозяйственную деятельность.

В свою очередь, Израиль по Договору обязался не допускать в указанных районах деятельности, ущемляющей безопасность Иордании. Положения Договора о частном землепользовании имеют силу 25 лет, и этот срок будет автоматически продлеваться на 25 лет, если стороны не заявят о желании его расторгнуть.

Позиция многих арабских стран (Саудовская Аравия, Кувейт, ОАЭ, Йемен, Алжир, Тунис и др.), отношении Договора была сдержанной, но в целом положительной. Договор оценили его как капитулянтский Сирия, Ливан, Ирак, Ливия. В то же время, по мнению ряда экспертов, успех переговоров способствовал процессу ближневосточного урегулирования, а Иордании принес ощутимые политические, экономические и иные выгоды. Так, Вашингтон аннулировал долг Иордании в 700 млн. USD, улучшение двусторонних отношений имело следствием предоставление Иордании финансовой помощи рядом европейских стран, США, Японией, что положительно сказалось на дальнейшем экономическом развитии Иордании.

Долгие годы арабо-израильской конфронтации водный вопрос был одним из основных составляющих факторов конфликтности в ближневосточном регионе, и его разрешение стало возможным в результате сближения позиций Сторон в ходе переговорного процесса. Пришло сознание необходимости тесного сотрудничества по вопросам совместного использования ТВР для достижения взаимной выгоды.

Эксперты полагают, что позиция Иордании в урегулировании арабо-израильского конфликта отличалась прагматизмом и оказалась конструктивной.

В 1999 г. Иордания выдвинула инициативу – новый план экономического взаимодействия, включающий торговые контакты с Палестиной, Ливаном и Сирией и сотрудничество с ЕС. Израиль получает с Западного берега Иордан 70 % потребляемой воды, и определенные правящие круги в Израиле болезненно реагируют на уступки по «водному вопросу». По мнению экспертов, в этом заключается одна из причин настаивания Израилем на сохранении автономного статуса Западного берега Иордана и сектора Газа. Оценивая текущую ситуацию с водными проблемами в регионе, нельзя не учитывать обстоятельство, что время от времени в Израиле, в зависимости от внутривластной обстановки, имеются сторонники ревизии ранее достигнутых договоренностей. Так, в 1996 г. (с приходом к власти в Израиле партии «Ликуд») зазвучала критика положений Договора, касающихся распределения воды. Имели место выступления от имени правительства Израиля против согласованного ранее строительства Иорданией и Сирией плотины «Аль-Вахда» на реке Ярмук; основная причина, по их мнению, то, что строительство плотины противоречит положениям Договора. В том же 1996 г. официальным лицом было заявлено, что Израиль сделал большие и неоправданные уступки Иордании в сфере водных ресурсов и интерпретировал соответствующее положение Договора таким образом, что источником дополнительных 50 млн. м³/год, обещанных Иордании, должны стать плотины и заводы по опреснению воды, которые Иордания должна построить. В ответ Иордания заявила, что Договор заключен между Иорданией и Израилем, а не между Иорданией и одной из политических партий Израиля, и поэтому все положения Договора, ратифицированного и принявшего международно-правовой характер, необходимо неукоснительно выполнять.

Частично спорный вопрос о поставках воды в Иорданию удалось урегулировать в мае 1997 г., когда стороны договорились в ходе двусторонней встречи, и Израиль согласился поставлять 25 млн. м³/год сразу и оставшиеся 25 млн. м³/год через 3 года, когда будет создана инженерная система для задержания паводковых вод. Было решено создавать систему совместными усилиями с привлечением иностранного капитала, и одновременно был согласован вопрос о дополнительной поставке 30 млн. м³ воды в Иорданию из Тивериадского озера. Однако в середине 1998 г. качество поступающей из Тивериадского озера воды стало вызывать нарекания со стороны Иордании.

В начале 1999 г. Израиль вновь предпринял попытку ревизовать Договор, заявив о невозможности соблюдения обязательства вследствие малого объема осадков. В реализации Договора наступил кризис – одна часть депутатов Парламента Иордании настаивала на абсолютном выполнении Израилем своих обязательств, другая – на аннулировании мирных соглашений с Израилем, более умеренные депутаты предлагали «заморозить» Договор до выделения положенной водной квоты Израилем. В конце концов, стороны договорились о совместном обращении в ЕС с просьбой о выделении 400 млн. USD на финансирование проектов в области водных ресурсов.

Несмотря на уникальный и положительный для региона потенциал Договора о мире в части распределения водных ресурсов, рассмотренный аспект взаимоотношений сторон останется проблемным и в будущем. По мнению экспертов, проблема водных отношений на Ближнем Востоке и в будущем будет оставаться достаточно сложной.

В настоящее время соотношение между располагаемыми ресурсами пресной воды и спросом на них в регионе достигло критической отметки, что таит в себе угрозу социальных бедствий в странах региона и политических конфликтов.

Ситуация усугубляется высокими темпами роста населения (от 1.6% в Израиле до 3.8% в Иордании), общая тенденция к уменьшению речного стока и обмелению рек.

Так, река Иордан в начале 1960 гг. имела сток до 1.3-1.4 км³/год, а ныне около 850 млн. м³/год. В целом по региону обеспеченность водой упала с 330 м³/год в 1960 г. до менее 120 м³/год на душу населения к началу XXI века (самый низкий показатель в мире).

Согласно прогнозам, в 2040 г. в Израиле, Иордании, секторе Газа и на Западном берегу будет проживать более 36 млн. человек, на душу населения объем воды уменьшится на 50 %. С другой стороны, в регионе поверхностные и подземные водные источники иссякают из-за их чрезмерного использования, что обуславливает необходимость усиления межгосударственного сотрудничества по водным проблемам для принятия и реализации совместных мер и мероприятий, в первую очередь - по экономии воды. Израиль является лидером в уменьшении потребления и повышении эффективности использования воды. Основным потребителем является сельское хозяйство, и в этом секторе бережливость при использовании воды намного возросла за счет применения водосберегающих технологий, в частности, внедрения капельного орошения. Израиль создал эффективную систему водоснабжения, технологии позволяют производить пресную воду из соленой морской воды, что может частично решить проблему острой нехватки пресной воды в регионе. Тем не менее, прогнозные расчеты показывают, что в будущем Израилю придется изыскивать дополнительные источники воды.

Рассматривая другие страны региона в отдельности, следует отметить, что сложная ситуация складывается в Иордании, которая и ранее испытывала водный дефицит. При этом в ряде случаев (как и в некоторых других странах региона) и не всегда помогает и откачка сверх допустимой нормы из глубоких пластов подземных вод. В тяжелом положении находится Сирия после потери в 1967 г. выхода к Тивериадскому озеру, которое является важным источником воды для Израиля, Сирии, Ливана, Палестины. В отношении Ливана эксперты считают, что среди стран региона он находится в наиболее благоприятном положении по обеспечению водой. Ливан имеет гористую территорию, которая способна аккумулировать запасы пресной дождевой воды, на юге страны находятся малые реки, которые несут свои воды в реку Иордан. Наиболее сложная ситуация с водой складывается в Палестине, при том, что аграрный сектор Западного берега реки Иордан потребляет основную часть располагаемых вод (около 90%). Основные источники воды в секторе Газа - дождевая и подземная воды.

По мнению экспертов, для нейтрализации углубляющегося водного кризиса потребуется от стран региона широкое сотрудничество по рациональному использованию воды, сокращению ее загрязнения, поискам альтернативных водных источников и высоких технологий их добычи и использования.

2.4.3. Израильско-палестинские водные отношения¹⁴

Израиль и Палестина имеют два главных общих водных источника.

Первым из них является подземный водоносный горизонт, расположенный на границе между Западным берегом и Израилем и обеспечивающий все нужды палестинцев на Западном берегу (бытовые, промышленные и аграрные).

¹⁴ Основные источники: /1, 41, 42, 64, 69, 80, 87, 93/ и др., а также: Водный сектор Израиля // Информационный сборник НИЦ МВК, №1 (28), май 2008 г., 55 с.

Из этого источника Израиль откачивает около $\frac{1}{4}$ объема воды, которая распределяется в соотношении: Израиль и поселения на территориях – 80% и Палестина – 20%.

Второй общий источник – бассейн реки Иордан, включающий верхний Иордан и его притоки, озеро Кинерет, реку Ярмук и нижний Иордан. Права Палестины на источник обусловлены тем, что Западный берег расположен в низовьях реки Иордан. Израиль извлекает из него около $\frac{1}{3}$ потребляемой воды. Палестина не пользуется водой источника, если не принимать во внимание то небольшое количество воды, которое выкачивает из него Израиль и поставляет в сектор Газа.

Водные проблемы между Израилем и Палестиной, с началом переговоров в 1991 г., интенсивно обсуждалась на разных уровнях. Палестина выдвигала ряд требований к Израилю по разделу вод, в частности, ставила вопрос возврата под ее контроль водных ресурсов оккупированных Израилем территорий в 1967 г. Однако в первые раунды переговоров Израиль отказывался включить водную проблему в общий пакет вопросов, выносимых на переговоры. Только в мае 1993 г. на встрече в Осло (Норвегия) представитель Израиля согласился использовать термин «палестинские водные права».

Однако на состоявшихся позднее израильско-палестинских переговорах в Эйлате Израиль подчеркнул, что речь идет исключительно о правах на воду Западного берега реки Иордан, но не реки Иордан, как того требовали палестинцы. Тогда же Израиль согласился, что необходим поиск взаимоприемлемой формы управления водами зоны.

Существенным шагом вперед было подписание 13 сентября 1993 г. Израилем и Палестиной Вашингтонской Декларации, которая определила принципы организации временного самоуправления для Палестины. Декларация явилась началом реального переговорного процесса по достижению водного урегулирования. Хотя Декларация не дала четкого определения того, в какой степени будет осуществляться палестинский контроль над водными ресурсами в переходный период, тем не менее, в ней было оговорено, что создается палестинская водная администрация:

- “...Совет (временный палестинский орган самоуправления)...создаст, среди прочего... палестинское ведомство по водоснабжению...” (п.4 ст. VII).

Другие вопросы, связанные с сотрудничеством в сфере использования водных ресурсов, включили, в частности, необходимость разработки:

- «проекта развития системы водоснабжения, который будет разработан экспертами с обеих сторон и ...определит характер сотрудничества в этой области на Западном берегу и в секторе Газа» (Прил. III, п. 1).

Также было указано, что:

“Программа регионального экономического развития может включать следующие элементы: ...Региональный проект опреснения морской воды и другие проекты в области использования водных ресурсов” (Прил. IV, п. 2).

Достижением было, что Стороны договорились о 2-х важных принципах, которые должны стать предметом будущих переговоров:

а) справедливый характер водопользования

б) совместное управление этим процессом.

Положения на переходный период и принципы разрешения водных споров нашли свое отражение также в двух последующих документах:

- Каирском Соглашении от 4 мая 1994 г. (т.н. Соглашение «Иерихон-Газа»), которым была создана Палестинская национальная администрация (ПНА) в секторе Газа и городе Иерихон на Западном берегу реки Иордан,
- Табском Соглашении (Вашингтон, 28 сентября 1995 г.), которая распространяла юрисдикцию ПНА и на ряд других поселений Западного берега реки Иордан.

По Каирскому Соглашению, относящемуся исключительно к сектору Газа и Иерихону, УВР в указанных районах было передано ПНА.

В частности, в Приложении II к Каирскому Соглашению подчеркнуто:

«Все водные и канализационные системы в секторе Газа и районе Иерихона будут эксплуатироваться, управляться и расширяться... Палестинской администрацией таким образом, чтобы не допускать какого-либо ущерба водным ресурсам».

Сектор Газа и район Иерихона находятся в зонах острого водного дефицита, поэтому полностью проблема не была решена, а в целом произошло перераспределение ответственности между Израилем и ПНА. Надежды ПНА связывались с тем, что переход под их контроль остальных районов Западного берега реки Иордан, где ситуация с водой была намного лучше, позволит сбалансировать эту ситуацию.

Но в вопросе контроля над зоной, богатой водой, Израиль оказался менее уступчивым.

Табское Соглашение подтвердило, что:

“Израиль признает палестинские права на воду на Западном берегу”, и уточнило:

“Эти права... будут вынесены на переговоры об окончательном статусе и урегулированы в Соглашении об окончательном статусе, имеющем отношение к различным водным ресурсам” (Приложение III, ч. II).

Согласно Соглашению, ПНА получала “дополнительные водные ресурсы” (из израильской сети выделялось 14.5 млн. м³/год, из которых 10 млн. м³ направлялось в Газу), однако эти объемы не могли покрыть требования палестинцев в воде.

Поступление 4.5 млн. м³/год для Западного берега и 10 млн. м³/год для сектора Газа через сеть водной компании “Мекорот”, которая уже к этому времени обеспечивала палестинцев Западного берега половиной воды для бытовых нужд, ПНА восприняла как упрочение ее водной зависимости от Израиля. По мнению ПНА, Израиль оставил за собой контроль за водными ресурсами как в Израиле, так и в ПНА, так как Израиль оставил за собой право выкачивания и распределения воды, согласно новым квотам.

Вместе с тем, Соглашением были заложены основы совместного УВР, решен вопрос создания Совместного водного комитета (СВК), который будет состоять из равного числа представителей палестинской и израильской сторон. Но вопросы водоснабжения еврейских поселений на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа и границ бассейнов водных источников внутри Израиля остались за пределами полномочий СВК. Нормативное положение, что решения СВК “должны приниматься консенсусом”, давало Израилю налагать вето на любые, не отвечающие его интересам попытки изменить статус-кво в сфере водных ресурсов этой зоны. На время подписания названных соглашений стороны полагали, что эти соглашения являются промежуточным этапом на пути достижения более приемлемых условий раздела водных ресурсов. Хотя ряд вопросов остались нерешенными, соглашения стали серьезным шагом вперед в двусторонних водных отношениях.

Основным положительным итогом двусторонних контактов в сфере совместного УВР является явный прорыв после десятилетий вражды и непонимания.

Стороны признали права Сторон на использование водных ресурсов. По итогам переговоров определилась квота для ПНА, и основной проблемой оставался контроль над водными ресурсами. В то же время, передача ПНА права контроля над водными ресурсами палестинских территорий была сопряжена с риском поставить под угрозу водоснабжение Израиля, так как имелись опасения, насколько грамотно и рационально будут использоваться водные ресурсы на палестинской территории.

Видимо, это является основной причиной, что вопрос передачи контроля над водными ресурсами в руки ПНА Израиль решил оставить до лучших времен, пока уровень взаимных отношений и техническая оснащенность палестинцев сможет выйти на должный уровень. В целом позиция Израиля была обусловлена не в последнюю очередь тем, что он провел большой объем научно-исследовательских и других работ по сбору информации о водных запасах региона, что диктовало необходимость жесткого централизованного управления ограниченными водными ресурсами, необходимого для эффективного планирования их использования.

С другой стороны, следует учитывать высокую технологическую развитость Израиля, позволяющую ему не только изыскивать дополнительные источники воды, но и более эффективно их использовать. В дальнейшем, в частности, после начала в 2000 г. палестинского восстания, двустороннее сотрудничество значительно ослабло.

Как сказано выше, Израиль испытывает острый водный дефицит, и водные ресурсы недостаточны для удовлетворения возрастающего спроса. Поэтому Израиль как главную в водохозяйственной сфере поставил задачу использования воды в режиме нормирования, что закреплено законодательно¹⁵.

Представляет интерес ряд основных направлений водной политики Израиля, связанные с решением водных проблем на национальном и трансграничном уровнях.

Общая потребность Израиля в водных ресурсах оценивается примерно в 2.0 км³/год, из которого на сельскохозяйственный сектор приходится около 50 %. В благоприятные годы примерно 2/3 объема потребляемой воды извлекается из подземных, и 1/3 – из поверхностных источников (Галилейское море).

УВР в Израиле возлагается на Водного комиссара (ВК), который назначается правительством Израиля. Большая часть ответственности за УВР возлагается на Министерство национальной инфраструктуры, а ответственность по определенным специфическим вопросам – на Министерства сельского хозяйства, здравоохранения, финансов, охраны окружающей среды и внутренних дел.

В Израиле принят Переходный генеральный план (ПГП) развития водного хозяйства на период 2002-2010 гг., основные положения которого сводятся к следующим:

- (1) Общая цель ПГП – разработать рамки развития и восстановления сектора водоснабжения к концу десятилетия (2010 г.), с учетом интересов Палестины. Среди намеченных действий имеется и позиция импорта воды из Турции – 50 млн. м³/год.
- (2) Деятельность водного сектора Израиля основывается на новой политике водного сектора (НПВС) Израиля, которая включает ПГП и сформирована из трех главных компонентов:

¹⁵ Закон Израиля «О воде», 5719-1959

- обеспечение водоснабжения;
- социальные и экономические требования;
- природоохранные и экологические потребности.

(3) В трансграничном контексте в ПГП предусматривает подачу воды, соответствии с договорными обязательствами, в Иорданию и ПНА, и эта часть водных ресурсов является неотъемлемой частью национального водохозяйственного баланса.

(4) В соответствии НПВС и ПГП:

- орошаемые сельскохозяйственные земли не будут увеличиваться, и будут обеспечиваться водами солоноватыми, паводковыми и очищенными сточными,
- требования на воду природоохранного сектора рассматриваться как требования любого другого сектора, потребляющего воду,
- все требования на воду обеспечиваются даже при экстремальных погодных условиях.

(5) Соответствующее законодательство¹⁶ является правовой основой реализации ПГП.

В частности, Закон «О воде»:

- отменил частную собственность на водные ресурсы, и объявил водные ресурсы собственностью общества,
- подчеркнул, что только централизованное распределение водных ресурсов может обеспечить оптимальное использование их ограниченных запасов,
- укрепил за государством право контроля и распределения водных ресурсов (т.е. установил механизм административного распределения водных ресурсов),

(6) Согласно Закону Израиля «Об измерении воды», в частности:

- подача воды потребителю осуществляется исключительно через ее измерение и каждому потребителю в отдельности.
- Водный Комиссар имеет право запрещать подачу и потребление воды, пока не будет установлено водомерное устройство.
- плата за воду взимается согласно показаниям водомерных устройств.
- ПГП реализуют Водный Комиссар и его подразделения (гидрологическая служба, отделы управления спросом, водной безопасности, внешних связей и др.).

Плату на воду устанавливает компания «Мекорот», обеспечивающая 2/3 водоснабжения страны. Ставки устанавливаются Министерством национальной инфраструктуры и Минфином и утверждаются Финансовым комитетом Кнессета Израиля.

(7) В рамках ПГП составлен Сводный национальный водохозяйственный баланс (СНВБ) Израиля, который включил такие параметры как численность населения, сектора национальной экономики, потребляющие воду, виды вод, из которых складывается водный баланс (пресные, восстановленные, сточные, опресненные и др.).

Ниже приведены (табл. 2.1) результирующие данные СНВБ, включая объемы поставки водных ресурсов для Иордании и Палестины

¹⁶ Закон «О воде», 1959, Закон «Об измерении воды», 1955 г., и др.

Таблица 2.1

Национальный водохозяйственный баланс Израиля (млн. м³/год)

Параметр/годы	2002	2005	2010
Источники воды, всего	1966	2417	2541
Коммунально-бытовой сектор	704	784	886
Сельское хозяйство	1010	1062	1122
Промышленность	129	140	167
Палестина	62	70	81
Иордания	35	35	35
Восстановление водных запасов	0	300	200
Природа и ландшафт	26	26	50
Общее потребление	1966	2417	2541

(7.1) При составлении планов развития в основу были положены 2 основных сценария:

- «Базовый» – потенциал реализации на основе последних решений правительства
- «Пессимистический» – ограниченный потенциал реализации в водном хозяйстве

В основу расчета «базового» сценария развития положен ряд последнего десятилетия.

На Ближнем Востоке, по сравнению с другими регионами планеты, «водный вопрос» является одним из главных составляющих межгосударственных отношений. Так, Израиль намерен рассматривать «водный вопрос» как важнейший фактор разрешения политического кризиса в регионе и включать водную проблему в общий пакет мирного урегулирования на переговорах. На важность водного фактора в межгосударственных отношениях обращали внимание и другие лидеры стран региона. Так, Президент А. Садат в 1978 г. (сразу после заключения Кэмп-Дэвидских Соглашений) сказал, что теперь причиной войны между Египтом и Израилем может стать только вода, а в 2001 г. премьер-министр Израиля А. Шарон заявил, что любая попытка лишить Израиль части воды, будет воспринята как *casus belli*. Переговорный процесс – единственный путь, чтобы не имели место такие мрачные прогнозы и заявления.

Президент Израиля Ш.Перес, лауреат Нобелевской премии мира (1994 г.) в своей новой книге¹⁷ назвал 4 главные причины острого водного кризиса в регионе, а именно:

- природные явления, которые обуславливают относительно малые водные запасы,
- быстрый рост населения, что сокращает объем доступной воды на душу населения,
- бездумная эксплуатация водных запасов, принимаемые по их экономии меры неэффективны или малоэффективны,
- порочная политика.

Представляют интерес размышления нобелевского лауреата в отношении четвертой (безусловно, – самой важной) причины нехватки воды в регионе.

Цитаты из книги:

¹⁷ Перес Ш. Новый Ближний Восток. М., "Прогресс", 1994

- «Национальная политика водопользования разрабатывается без учета потребностей соседних стран и будущих поколений...»;
- «Если Израиль не заключит мир с Сирией, Ливаном и Иорданией, бассейны Иордана и Ярмука могут снова стать очагами опасной вражды»;
- «...войны за воду ничего не решают. ...после того, как поднятые войной тучи пыли осядут, первоначальные проблемы останутся»;
- «...для решения проблемы необходимо коренное изменение политики стран региона»;
- «...Нехватка воды больше, чем что-либо другое, доказывает объективную необходимость создания региональной системы»;
- «Создание совместной региональной организации... положит конец конфликтам и будет способствовать торжеству мира. Региональная система выходит за рамки местного национализма и обеспечивает общие интересы всех жителей региона»;
- «Региональной системе не понадобится посредник ... Само ее существование обеспечит прочное партнерство стран региона на основе их реальных интересов».

В целом, изложенное выше перекликается с оценками, данными в Отчете ООН («Комплексная оценка мировых пресноводных ресурсов», 1997 г.):

«...Во всем мире развиваются локальные и региональные проблемы количества и качества воды, в значительной степени - из-за плохого распределения воды, расточительного использования ресурса и отсутствия необходимого управления»;

- «Если многие из современных подходов к управлению водными ресурсами не изменятся, это приведет к увеличению дефицита воды. ...увеличится риск возникновения большего конфликта из-за водных ресурсов более чем 300 трансграничных рек и подземных бассейнов. Это доказывает важность сотрудничества по речным системам, совместно используемым несколькими странами. Необходимо разработать соглашения о вододелении, предусматривающие извлечение максимальных выгод всеми водопользователями».

Заклячая тему о межгосударственных водных отношениях на ближнем Востоке, отметим, что за последние 40 лет со времени принятия конференцией Глав арабских государств (после арабо-израильской войны 1967 г.) резолюции о «три нет»:

- «нет» признанию Израиля,
- «нет» переговорам с Израилем,
- «нет» миру с Израилем

произошли разительные перемены к лучшему. Среди них следует отметить прогресс израильско-арабском диалоге в целом, особенно – в отношениях между Израилем и Иорданией, а в последние годы – в израильско-палестинском мирном процессе.

Это стало возможным вследствие пересмотра подходов к вопросам урегулирования взаимных отношений – от перманентно-конфронтационной к коллективным усилиям. И частью этого процесса являются, прежде всего, совместные усилия по решению проблемы ТВР, способствовавшие общему прогрессу во взаимных отношениях.



Рис. 2.5. Карта Израиля с границами сопредельных государств

Источник: www.travelisrael.ru/israel_map.html



Рис. 2.6. Схема потока подземных вод в Израиле и Палестинских территориях
 Источник: Доклад о человеческом развитии, 2006, с. 217

3. Африка

По данным UNEP, возобновляемые ресурсы пресных вод в Африке составляют 4050 км³/год, в 2000 г. удельная обеспеченность водой в среднем приходилось около 5000 м³/год на человека, или значительно меньше, чем в среднем в мире 7000 м³/год на человека. Это более чем в 4 меньше, чем в Южной Америке, где этот показатель равен 23 000 м³/год на человека. По данным ИВП РАН, поверхностные водные ресурсы в Африке оцениваются в среднем в количестве около 4000 км³/год. В расчете на душу населения приходится около 5000 м³/год.

В Африке в последние 4 десятилетия наблюдаются засухи в больших масштабах и тенденция к снижению стока крупных трансграничных рек (Нил, Замбези и др.). Сокращение водных ресурсов и увеличение частоты и продолжительности засух эксперты объясняют процессом широкого наступления человека на леса и саванну и разрушением их естественных экосистем. В Африке 88 % потребляемой воды приходится на орошение, в то же время мелиоративные системы недостаточно эффективны. Значительную часть воды для орошения берут из подземных источников, которые обеспечивают до 15 % потребности. Особенностью Африки является пресс интенсивного роста численности населения. Так, в регионе Сахели он составляет около 3 % в год. Около 240 млн. человек (почти 1/3 населения континента) живут в странах, где количество доступной воды на душу населения падает или уже упало ниже уровня, необходимого для нормального поддержания жизнедеятельности.

Проблема использования международных вод остается весьма серьезной для Африки. Все 17 водосборов континента с площадями более 100 тыс. км² относятся к международным, которые делят от 2 до 10 государств.

75 % водных ресурсов Африки сосредоточены в бассейнах 8 рек (Конго, Нигер, Огове, Замбези, Нил, Санага, Шари-Логоне, Вольта), при этом 50 % водных ресурсов относится к бассейну реки Конго. В бассейнах ряда рек в настоящее время осуществляется кооперация по использованию и охране международных вод.

3.1. Бассейн реки Нил¹⁸

Бассейн реки Нил делят 11 государств – Бурунди, Египет, Кения, Конго¹⁹, Руанда, Судан, Танзания, Уганда, Центрально-Африканская Республика²⁰, Эритрея, Эфиопия.

Нил («Эль-Бахр»), самая длинная река мира (около 6700 км)²¹, водосбор – около 3,4 млн. км², среднегоголетний расход - 2 830 м³. Образуется слиянием Белого («Бахр-эль-Абьяд», длина – около 960 км) и Голубого Нила («Бахр-эль-Азрак», 1600 км).

¹⁸ Основные источники: /7, 22-24, 26, 30, 35, 43, 44, 56, 57, 75, 77, 91, 96, 98, 101, 103, 105-110, 112, 117/

¹⁹ Демократическая Республика Конго

²⁰ Ряд исследователей не включают Центрально-Африканскую Республику в страны бассейна реки Нил.

²¹ В настоящее время ряд экспертов оспаривают общепринятое мнение, что Нил является самой длинной рекой планеты. По некоторым данным, результаты научной экспедиции к истокам реки Амазонки показали, что протяженность ее превышает 7 тыс. км.

Ряд экспертов отсчитывает длину Нила от озера Виктория (5600 км).

От истока реки Рукара – притока реки Кагера (последняя впадает в озеро Виктория) длина реки Нил составляет около 6700 км (эксперты называют и точную цифру – 6671 км). На территории Судана расположено 1,9 млн. км² водосбора Нила, а также 3 из 4 (Голубой Нил, Собат, Атбара, Белый Нил) его крупных притоков.

Водные ресурсы Нила с древних времен используются для орошения и других нужд. Особенно важна река для Египта, где в прибрежной полосе реки шириной 10-15 км проживает около 97 % населения страны. На Ниле стоят такие крупные города Хартум, Асуан, Луксор (Фивы), агломерация Каир-Гиза; в дельте – Александрия.

Эксперты прогнозируют увеличение напряженности водной ситуации в бассейне реки Нил в связи с ростом населения и необходимостью изъятия воды на нужды продовольственного обеспечения населения (таблица 3.1). В ряде стран бассейна население, проживающее ниже черты бедности (меньше 1 USD в день на человека), составляет значительную величину, так в Танзании – 16.4 %, Эфиопии – 33.8 %, Руанде – 45.7 %, Кении и Уганде – более 50 % от общего числа населения этих стран.

Таблица 3.1

Население, ВВП и водные ресурсы стран бассейна реки Нил

Страна бассейна	Население, млн. чел.		ВВП (USD) на душу населения	Водные ресурсы, на душу населения, м ³ /год	
	1995	2025	1996/2005 ²²	1995	2025
Бурунди	6.4	13.5	170 / 699	655	269
Конго-Киншаса ²³	43.9	104.6	160 / 714	360 000	139 000
Египет	62.9	97.3	1090 / 4377	1123	630
Эфиопия	55.1	126.9	100 / 1055	2207	842
Кения	28.3	63.4	320 / 1240	636	235
Руанда	8.0	15.8	190 / 1206	897	306
Судан	28.1	58.4	- / 2083	4790	1990
Танзания	29.7	62.9	170 / 744	2920	1030
Уганда	21.3	48.1	300 / 1454	3760	1440

Источник: http://en.wikipedia.org/wiki/Hydropolitics_in_the_Nile_Basin

Бассейн реки Нил делят 11 государств, Египет является государством нижнего течения. Экономическое развитие расположенных выше по течению реки государств создает в угрозу потребностям Египта в воде. Судан и Египет в 1959 г. заключили Соглашение по Нилу, которое не является обязательным для других государств речного бассейна.

Ряд экспертов вопрос о водной ситуации в бассейне Нила рассматривают под таким углом зрения: если страны бассейна открыто не конфликтуют, то это не означает, что нет конфликта; просто у одной из его сторон может не быть «соответствующих ресурсов для ведения конфликта». И приводят пример: так, доля стока притоков реки Нил в Эфиопии составляет около 85 %, а страна использует около 1 % стока Нила.

²² Данные за 2005 г. – из Доклада о развитии человека 2007/2008 (Показатели развития человека) || http://www.un.org/russian/esa/hdr/2007/hdr_20072008_indicators.pdf

²³ Демократическая Республика Конго, в отличие от Конго-Бразавиль (Народная Республика Конго)

По мнению других экспертов, которое поддерживают многие, одним из сдерживающих факторов «избегания тропы войны» является наличие ранее принятых договоренностей относительно водных ресурсов реки Нил, ныне оспариваемых рядом стран речного бассейна, но, тем не менее, действующих (не отмененных).

В этом плане определенный интерес представляют основные этапы развития межгосударственных водных отношений по реке Нил с начала XIX века.

Заключение ряда «водных» Соглашений в Африке, включая бассейн Нила, относится к временам, когда на континенте господствовали Великобритания, Италия, Бельгия, Франция и др. колонизаторы, а страны бассейна Нила были их колониями или, несколько позднее – не обладали суверенностью в полной мере. В первую очередь, к Соглашениям, заключенным в колониальные времена и установившим нормативные положения касательно использования вод Нила, имеет отношение Великобритания.

Как известно, английское присутствие в Египте ведет отсчет с начала XIX века, когда английские и турецкие войска изгнали французов из Египта (1801 г.). Это присутствие становится решающим вскоре после строительства Суэцкого канала²⁴, начавшегося в апреле 1859 г. и завершившегося в ноябре 1869 г.

В 1875 г. Великобритания покупает 44 % акций Суэцкого канала, в целях, как декларировалось, обеспечения гарантий управления сооружением, которое имело для него важное значение. В 1882 г. Великобритания колонизирует Египет, в ноябре 1914 г. она объявляет войну Турции (как союзнице Германии), 18 декабря 1914 г. Египту придается статус британского протектората, отмененный Великобританией 22 февраля 1922 г. При отмене протектората англичане закрепили за собой право вмешиваться в дела Египта по вопросам, имеющим отношение к обеспечению безопасности Суэцкого канала и коммуникаций, принадлежащих Британской империи, защиты иностранцев и национальных меньшинств, а также – совместного управления Суданом.

26 августа 1936 г. в Лондоне подписан договор, согласно которому военная оккупация Египта сменилась англо-египетским военным сотрудничеством, рассчитанным на 20 лет. 18 июня 1953 г. Египет был провозглашен республикой.

По мнению экспертов, соглашения по Нилу, заключенные во время английского присутствия в этом регионе, имеют последствия (как негативные, так и позитивные) для стран бассейна реки Нил по настоящее время. Ниже приводятся характерные выдержки из ряда соглашений об использовании вод реки Нил, имеющие существенное значение для отражения ситуации (перевод, в части касающейся, неофициальный)²⁵:

(а) Англо-итальянский Протокол по Нилу от 15 апреля 1891 г.

Статья III Протокола:

«Итальянское правительство не осуществляет на реке Атбара (один из крупных притоков Нила – *авт.*) работы, с точки зрения ирригации, *которые могли бы заметно изменить сток реки в Нил*».

²⁴ Суэцкий канал, длина – 163 км, расположен в Египте, к западу от Синайского полуострова, между Порт-Саидом на Средиземном море и Суэцом на Красном море, связывает Индийский и Атлантический океаны. Судходное движение по каналу открыто 17 ноября 1869 г. Канал сыграл важную роль в дальнейшей колонизации Африки. На сегодняшний день является главным проектом Египта в плане формирования его национального бюджета. После отказа Великобритании и США от поддержки строительства Асуанской плотины (по причине стремления Египта закупать оружие у СССР), при Президенте Г.А.Насере канал был национализирован (1956 г.), что вызвало ряд осложнений.

²⁵ Возможны незначительные повторы в отношении Договоров по Нилу 1929 г. и 1959 г.

Протокол не определил права Сторон в отношении собственности на воду или на ее использование, но конкретизирует требования Великобритании и Италии в Восточной Африке, имеющие отношение к колониальным территориям. Названная в Протоколе река Атбара не входила в территории, контролируемые Италией, но упоминание реки со стороны Англии имела смысл для Судана и Египта – ее колоний.

В то же время, неясно, почему Италия подписывается под нормой, ограничивающей развитие ирригации и получение прибылей от этого на чужой (английской) территории. Другим открытым вопросом остается то, что Англия, заинтересованная оговорить это условие, делает это со страной, находящейся за тысячи км от Атбары.

Справедливо мнение, согласно которому намерением Сторон Протокола было, прежде всего, установление границ колоний Англии и Италии, а не использование вод Нила. Вместе с тем, если допустить, что дополнительным намерением было установление или разделение прав на использование вод реки, тогда какой смысл Стороны вкладывают в термин «заметно изменить сток реки в Нил»? Так как объем воды, который может «заметно изменить сток», при его использовании в верхнем течении, не определен;

(б) Соглашение между Англией и Италией 1901 г. по использованию реки Гаш

В Соглашении говорится:

«Правительство Эритреи, при признании всех его прав на воды Гаш и имея отношения к требованиям Колонии, не видит осложнения в констатации того, что, относительно регулирования водного режима реки заинтересован в том, что ее поведение будет отвечать принципам хорошего соседства».

Точно неизвестно, действительно ли Стороны Соглашения руководствовались таким обязательствами, однако, из всех ранее заключенных соглашений по реке Нил, это соглашение является наиболее равноправным с точки зрения установления принципов «признания прав на воду» и надлежащего поведения («хорошего соседства»).

В то же время, сложности в равноправном обеспечении водой были определены и уточнены позже при взаимном англо-итальянском обмене нотами и детализированы Соглашением 1925 г. Обмен нотами определил технические условия, подходящие для практического выполнения следующим образом:

«Определенное количественное распределение воды реки Гаш, каждой стороне, условия и режим стока..., и количества ежегодной оплаты Суданом Эритрее, как пропорция Суданских доходов от орошаемого земледелия в Кассала».

Соглашение поддержано рядом из стран бассейна Нила, не как обязательство, так как подписавшие стороны ныне не являются странами бассейна Нила, но как основание для развития сотрудничества среди прибрежных стран;

(в) Соглашение между Великобританией и Эфиопией от 15 мая 1902 г.

Статья III Соглашения:

«Его Величество Император Менилик II, Король Королей Эфиопии, принимает на себя... обязательство *не строить и не позволит быть построенной любой конструкции* против Голубого Нила, Озеро Тан (озеро в бассейне Нила – *авт.*), или реки Собат (один из крупных притоков Нила – *авт.*), *который уменьшил бы сток их* (буквально – «арестовал бы сток их» – *авт.*), кроме случаев, согласованных с Правительством Его Величества Британии, и Правительством Судана»

По одной из версий, основная цель Соглашения состояла в установлении границы между Эфиопией и Суданом, по другой – положения, которые касаются Эфиопии, никогда не признавались ею, т.к. Соглашение было заключено с колонизатором Судана - Англией, но не с Суданом, который был под ее властью. Поскольку Англия больше не управляет Суданом, Соглашение не обязательно к исполнению в настоящее время.

Соглашение 1902 г. впоследствии стало одним из наиболее оспариваемых Соглашений по использованию вод Нила прибрежными странами, особенно Эфиопией.

Спорные вопросы негативно повлияли не только на отношения между Сторонами Соглашения, но и в целом на перспективу регионального сотрудничества. Так, с одной стороны, ссылаясь на Соглашение, Судан требовал от Эфиопии не использовать воды Нила без его разрешения Судана, с другой – в процесс вмешался Египет, не только поддержавший требование Судана, но и не скрывавший своего намерения использовать военную силу в противном случае;

(г) Соглашение между Англией и Правительством независимого государства Конго от 9 мая 1906 г.

Статья III:

«Правительство независимого государства Конго обязуется не осуществлять работы, и не позволит быть осуществленной любой работе в бассейнах рек Семлики или Исанго, которая уменьшила бы объем воды, втекающей в озеро Альберта, кроме случаев, согласованных с Правительством Судана».

От имени Конго данное Соглашение подписала Бельгия, несмотря на то, что Соглашение фактически выгодно только для водопользователей нижнего течения реки Нил (Египта и Судана) и является дискриминационной для жителей Конго. Назвав Конго «независимым государством», Стороны проявили, по крайней мере, лицемерие.

Соглашение не имело положений о необходимости консультаций нижележащих стран с вышележащими странами относительно использования вод Нила, в Соглашении трудно найти положение, которое стимулировало бы Стороны к будущему сотрудничеству;

(д) Соглашение между Англией, Францией и Италией от 13 декабря 1906 г.

Статья 4 (а):

«...в целях совместных действий..., защиты интересов Великобритании и Египта в бассейне Нила, кроме того, относительно регулирования вод этой реки и ее притоков (по соображениям, отвечающим местным интересам) без ущерба интересам Италии».

По мнению экспертов, Соглашение фактически игнорировало суверенное право Эфиопии на использование собственных вод. Эфиопия отвергла Соглашение, однако ее военная и политическая мощь не позволяла отстоять или восстановить свои права на использование вод Нила;

(е) В 1925 г. Англия и Италия обменялись нотами²⁶ относительно Озера Тана, в котором зафиксировано:

«...Италия признает приоритетные водные права Египта и Судана ..., чтобы не осуществлять на главных водах Синего Нила и Белого Нила (Собат) и их притоках любую работу, которая могла бы заметно изменять их сток в главную реку»

²⁶ Пример показывает, что обмен нотами также является источником международного права

Эфиопия выступила против Соглашения и уведомила обе Стороны (Англию и Италию) относительно своих возражений:

- «Итальянскому правительству. Факт, о котором вы согласились, и факт, что Вы сочли необходимым дать нам совместное уведомление о Соглашении, проясняет, что *ваши намерение состоит в том, чтобы оказать давление*, и это, по нашему представлению, сразу поднимает предыдущий вопрос. *Это вопрос, который призывает к предварительной экспертизе*, поэтому он должен быть представлен Лиге Наций».

- «Британскому правительству. Британское Правительство уже вступило в переговоры с Эфиопским Правительством в отношении его предложения, и мы определили, что насколько это предложение эффективно или нет, переговоры будут заключены с нами; *мы никогда не представляли, что Британское Правительство будет вступать в соглашение с другим Правительством относительно нашего Озера*»;

(ж) Соглашение²⁷ между Египтом и Англо-Египетским Суданом от 7 мая 1929 г. включает, в частности, следующие положения:

- Египет и Судан используют, соответственно, 48 км³/год и 4 км³/год стока реки Нил;
- Сток Нила в сухой сезон (20 января-15 июля) *сохраняется для Египта*;
- *Египет резервирует за собой право контролировать сток реки Нил в странах, расположенных вверх по течению*;
- *Египет оставляет за собой право осуществлять проекты, связанные с рекой Нил, без согласования с прибрежными государствами выше по течению реки*;
- Египет оставляет за собой *право наложить вето на любые проекты строительства, которые негативно затронут ее интересы*.

В целом Соглашение дало Египту право полного контроля над Нилом в течение сухого сезона, когда вода больше всего необходима для орошения. Соглашение также строго ограничило количество вод Нила для Судана и, в то же время, не предусмотрело долю стока ни одному из других прибрежных государств;

В 1929 г. Египет был под британским влиянием. Ни Судан, ни другие прибрежные страны, включая Эфиопию (который был слишком беден и слаб, чтобы препятствовать соглашению) не были независимы.

Англия играла в этом Соглашении одновременно роли и рефери и игрока от имени его своих колониальных территорий, чтобы поддержать только одного из прибрежных стран – Египта, в ущерб интересам других стран бассейна Нила.

Основной целью Соглашения было гарантировать воды Нила для Египта, ограничивая в этих правах Судан и отклоняя права других прибрежных стран. Соглашение 1929 г. стало основой известного Соглашения 1959 г. между Египтом и Суданом;

(з) Соглашение между Суданом и Египтом по полному контролю и использованию вод Нила от 1959 г.

Как известно, в начале 1950-х гг., Египет планировал построить Асуанскую плотину, чтобы аккумулировать сток Нила полностью. Перед осуществлением проекта, Египет нашел целесообразным получить гарантию Судана и международного признания для финансирования строительства плотины.

²⁷ Соглашение было заключено посредством обмена письмами между Египетским Премьер-министром и Британским Послом в Египте 7 мая, 1929, в Каире

Один из финансовых доноров, Международный Банк Реконструкции и Развития (МБРР) поставил условием обеспечение доли воды Судана и компенсацию населению, которое будет выселено из зоны строительства плотины.

В 1956 г. Судан стал независимым и хотел изменить положения ранее подписанных Соглашений, которые считал несправедливыми для себя. В начале переговоров, обе Стороны – Египет и Судан – потребовали большие объемы воды для своего развития. Так, Судан претендовал на 44 км³ вод Нила для орошения 2,22 млн. га, даже больше, чем Египет для своих нужд. Дебаты по требованиям на воду задержали подписание Соглашения, но независимо от того согласен Судан или нет, строительство Асуанской плотины Египет рассматривал как приоритет национального развития.

Так или иначе, Судан согласился, и в 1959 г., Судан и Египет, которые были не «вкладчиками вод» в сток Нила, а только крупными водопользователями, подписали Соглашение по полному использованию вод Нила.

Сделано это было без приглашения и получения согласия других прибрежных стран.

Соглашение 1959 г. включило, в частности, положения:

- Противоречия по объему многолетнего стока реки Нил были улажены и согласованы в размере 84 км³/год в створе плотины Асуан, Египет.
- Соглашение определило средний годовой сток Нила, который делится между Суданом и Египтом в объемах 18,5 км³ и 55,5 км³, соответственно.
- Были согласованы ежегодные потери воды вследствие испарения и других факторов – около 10 км³. Этот объем должен быть вычтен из стока Нила прежде, чем Стороны приступят к определению водной доли для Египта и Судана.
- Судан, по соглашению с Египтом, *может реализовать проекты, которые увеличивают сток Нила и предотвращают потери на испарение* в болотах Садда в бассейне Белого Нила, расположенного в южном Судане. Стоимость и выгода таких проектов должны быть разделены одинаково между Сторонами. Если такое предложение поступает от других прибрежных стран Нила и сверх распределенных объемов водных ресурсов Нила, Судан и Египет должны рассматривать эти предложения.
- Если предложение принимается, и воды Нила должны быть разделены и с другим прибрежным государством, которое определило объем воды, он вычитается из долей Судана и Египта в равных частях, определенного для створа Асуана.
- Соглашение предоставляет Египту право построить Асуанскую плотину, которая может сохранить объем ежегодного стока реки Нил полностью.
- Соглашение предоставляет Судану право построить Дамбу на Голубом Ниле и развивать ирригацию и гидроэнергетические мощности *в пределах его доли*.
- Соглашением создана Постоянная Объединенная Техническая Комиссия (ОТК). ОТК будет гарантировать техническое сотрудничество между Сторонами.

Справка: Согласно данным Экономической Комиссии ООН для Африки (ЭКА)²⁸, в 1995 г. Египет имел 3 млн. га орошаемых земель и использовал 62 км³/год воды, в то время как для Судана составляли 1,26 млн. га и 16 км³/год, соответственно.

²⁸ UN Economic Commission for Africa (UN ECA)

По мнению ряда экспертов, остается открытым вопрос, почему Соглашения по Нилу имели такую одностороннюю направленность, давая Египту (частично и Судану) права, сверх исторических прав, на воды Нила – в ущерб интересам других прибрежных государств бассейна Нила. Это обусловило в целом неблагоприятный климат для развития прибрежного сотрудничества в бассейне реки Нил в перспективе.

Как видно из вышеизложенного, Египет пользовался расположением Англии ранее, при подписании соответствующих соглашений по Нилу, и остался доминирующим игроком в бассейне реки впоследствии, и использовал свои возможности сполна.

Египет является государством нижнего течения реки Нил. Экономическое развитие расположенных выше по течению реки Нил государств создает в угрозу потребностям Египта в воде. Как отмечено выше, Судан и Египет в 1959 г. заключили Соглашение по Нилу, которое не является обязательным для других государств речного бассейна.

Имеется определенная логика в том, что Египет в своей внешней политике придает традиционно большое значение соседнему Судану.

Судан, крупнейшая страна африканского континента, является стратегическим тылом Египта в геополитическом отношении. Развивая отношения с Суданом, Египет, в первую очередь, стремится обезопасить себя от шагов со стороны соседней страны по пересмотру квот стока трансграничной реки Нил.

Судан – одна из немногих арабских стран, кто не принял участие в санкциях против Египта за подписание им в 1979 г. мирного договора с Израилем. В то же время, в 1995-2000 гг. Египет и Судан разорвали дипломатические отношения (Египет обвинил Судан в соучастии в покушении на президента Египта Мубарека в 1995 г.), имели место обмен неллицеприятными заявлениями и обвинениями. Но это не помешало Египту и Судану принять меры по дальнейшему углублению сотрудничества между ними.

Проблема раздела водных ресурсов реки Нил между Суданом и Египтом является одним из важнейших стимулов для Египта в реализации двусторонних отношений. Как указано выше, в 1959 г. Египет и Судан разделили сток реки Нил в соотношении: 55,5 км³/год и Египту, а 18,5 км³/год – Судану. И Египет не заинтересован, чтобы Судан осуществлял свои проекты на Ниле без учета интересов Египта, так как это повлечет уменьшение доли Египта в общем стоке Нила.

В то же время, Египет и Судан имея между собой некоторые разногласия, в отношении использования водных ресурсов Нила действовали в тандеме, и выступали против вмешательства третьей стороны в рассмотрение этих вопросов, так как это могло привести к сокращению квот обоих государств на воды Нила. Фактор неизменности водных квот из Нила особенно важен для Египта, так как его потребности растут, а другие страны бассейна Нила поднимают вопрос о пересмотре квот Судана и Египта, а также – действующих региональных соглашений по водным ресурсам, в том числе – египетско-суданского договора 1959 г. Египет крайне негативно относится к подобным заявлениям и воспринимает их как посягательства на свою водную долю.

Проблему доступа Египта к водам Нила может осложнить возможное отделение от Судана его южных провинций. Так, после войны властей Судана и сепаратистов Юга в 2005 г. подписано Соглашение о мире, согласно которому в 2011 г. должен пройти референдум, на котором жители Юга должны будут решить, оставаться им в Судане или отделиться с созданием в последующем независимого государства. Разделение Судана на южную и северную части (арабо-мусульманский Север и негроидный Юг) создаст дополнительные проблемы в разрешении вопроса о квотах воды Нила.

Поэтому Египет является сторонником сохранения целостности Судана.

В то же время, не исключая вариант разделения Судана на 2 части (Юг, Север), Египет наводит мосты с Югом, участвует в строительстве объектов социально-экономической инфраструктуры Юга. Так, Египет реализует на юге Судана ряд аграрных проектов, строит электростанции, больницы, школы, предоставляет информационные и другие услуги. В частности, в ноябре 2008 г. в Судан прибыл президент Египта с визитом и провел переговоры с президентом и первым вице-президентом Судана.

Президент Египта подтвердил, что его страна готова содействовать укреплению мира в Южном Судане и развитию региона. Посещение Южного Судана президентом Египта вместе с главой МИД Египта и начальником национальной разведки подчеркивало важность для Каира стабильности на Юге Судана.

В свою очередь, Судан видит Египет как одного из внешних гарантов своей политической безопасности и заинтересован в укреплении двусторонних отношений.

Делая некоторое отступление, следует заметить, что на африканском континенте еще с 1960гг. разрабатывался ряд проектов региональных альянсов, которые включали также вопросы совместного комплексного использования водных ресурсов африканских рек, озер, водохранилищ, строительства гидроэнергетических мощностей и транспортных водных артерий, остались, по разным причинам, нереализованными.

Так, в 1960-1970 гг. Сенегал и Мали выдвинули инициативу создания Федерации Мали (Сенегал, Мали, Верхняя Вольты, Нигер), в этот же период планировалось образование ливийско-тунисской, ливийско-чадской, египетско-ливийской конфедераций и других интеграционных объединений. В 1962-1965 гг. Алжир предложил создать Магрибскую Федерацию, а Ливия вплоть до 1990гг. поддерживала эту идею. Гвинея, Гана, Гвинея-Бисау в 1958-1984 гг. предлагали создать Западноафриканский государственный Союз.

Однако эти интеграционные проекты остались на бумаге из-за конфликтов, в основном подогреваемых внешними силами. Аналогичная судьба ожидала подобные инициативы в Северо-Восточной Африке. Так, в начале 1980 гг. Судан, Кения и Танзания объявили о создании Экономического Сообщества восточноафриканских стран. Однако в это же время обострились противоречия среди стран Восточной и Северо-восточной Африки.

Становится почти закономерным – выдвижение интеграционных инициатив в любом регионе мира сопровождается, как правило, искусственной эскалацией («подогревом») конфликтности некоторыми геополитическими силами. В этом что-то есть.

В 2001 г. возникла напряженность между Кенией, Угандой и Танзанией, с одной стороны, и Египтом, с другой, по Соглашению 1929 г., заключенному между Египтом и Великобританией (как метрополией Восточной Африки). В Соглашении 1929 г. за Египтом были закреплены «исторические права» на использование 48 км³/год, а Судану – только 4 км³/год (см. выше). В тоже время, Соглашение 1929 г. отказывало Кении, Уганде, Танзании в использовании воды озера Виктория для орошения, а Эфиопии – в дополнительном использовании вод Нила, хотя большая часть реки находится на его территории. Сторонники пересмотра Соглашения 1929 г. утверждают, что во время заключения Соглашения озеро Виктория считалась истоком реки Нил, а позже выяснилось, что реку Нил питают Голубой Нил (из Эфиопии и Эритреи) и Белый Нил.

Положения Соглашения 1929 г. были кабальными для других стран бассейна реки Нил, так как ни одна из них не имела права возводить сооружения или осуществлять какие-либо другие проекты, которые могут привести к уменьшению водной квоты Египта.

В то же время, названное выше Соглашение 1959 г. дало некоторые преимущества Судану, однако не стала прорывом в решении межгосударственных водных проблем по Нилу. Соглашением 1959 г. Египет и Судан, без согласования с другими странами бассейна, разделили сток Нила (см. выше: доля Египта – 55.5 км³/год, Судана – 18.5 км³/год). Соглашение 1959 г. не дает никаких прав в отношении водных ресурсов Нила Кении, Танзании, Уганде и Эфиопии.

Условия соглашения 1959 г., полностью устраивающие Египет, и в целом – Судан, в то же время создают препятствие для формирования нового соглашения об использовании вод бассейна Нила всеми его странами на равных началах. В этой связи проблема ТВР становится одной из важнейших в отношениях Египта с соседними странами - Суданом и Эфиопией. Эфиопия контролирует 85 % истоков Нила и планирует построить ГЭС на Голубом Ниле, что может привести к уменьшению стока реки. Стремление Эфиопии играть более заметную роль в процессе УВР Нила и реализовать свои водные программы не отвечает принятым принципам египетско-суданского сотрудничества по Нилу. Эфиопия и ряд других стран бассейна Нила настойчиво выступают за пересмотр соглашения 1959 г. В частности, Эфиопия добивается установления фиксированной водной квоты для каждого государства бассейна на основании норм международного права и, соответственно, пересмотра египетско-суданского Соглашения.

Поэтому Египет вынужден лавировать между сохранением «статус-кво» и углублением сотрудничества в речном бассейне, не отказывается от многосторонних и двусторонних переговоров по Нилу. Демонстрируя сдержанную, но в целом миролюбивую позицию по отношению к вопросу о пересмотре Соглашения 1959 г., Египет выступает за создание механизма коллективного управления Нилом.

Египет не желает идти по пути конфликта с Эфиопией, но в случае ее неуступчивости готов пойти на более радикальные меры. Так, в 1999 г. Египет пригрозил применить оружие, если Эфиопия будет злоупотреблять своим положением в верховьях Нила. Наряду с этим Египет препятствует получению Эфиопией иностранной помощи для реализации проектов в верховьях Нила. Так, еще в 1990 г., когда Эфиопия собиралась строить плотину на реке, Египет настоял, чтобы Африканский Банк Развития отказался выделить Эфиопии обещанный кредит, и ей пришлось отказаться от своих замыслов. В то же время, Эфиопия не отказалась от намерений в будущем тратить на нужды сельского хозяйства до 16 % водных ресурсов Голубого Нила – самого многоводного притока Нила. Это неизбежно приведет к уменьшению стока ниже по течению реки.

В целом же эксперты полагают, что несогласованное между всеми странами бассейна деление водных ресурсов реки Нил может привести не только к межгосударственным конфликтам, но и к межэтническим столкновениям в Восточной Африке.

Египет понимает, что контроль течения Нила в Судане приведет к доминированию над Египтом. Поэтому международно-правовое регулирование стока Нила остается важнейшим элементом Концепции национальной безопасности Египта и двусторонних отношений с Суданом. Судан также хорошо понимает исключительную важность темы водных ресурсов Нила для Египта, особенно когда речь заходит об изменении сложившегося в последние полвека положения. Поэтому обе стороны делают акцент на общности стратегических интересов, воздерживаются от несогласованных действий и стараются осуществлять строительство крупных гидросооружений на основе имеющихся квот на воду. Судан с начала 1990 гг. осторожно, но, тем не менее, настойчиво предпринимает действия направленные на пересмотр Соглашения 1959 г. в целях повышения своей водной квоты в объеме не менее 23 км³/год.

Одновременно Судан утверждает, что Египет в Соглашении установил квоты на воду, вынудив в свое время Хартум согласиться с установленной долей (18.5 км^3). Вместе с тем, Судан неукоснительно придерживается положений Соглашения 1959г., и на это имеются в целом 2 объективные и основные причины:

- а) в современных условиях Судан использует не более $14.5 \text{ км}^3/\text{год}$ из своей квоты в $18.5 \text{ км}^3/\text{год}$, соответственно, 4 км^3 воды ежегодно остается неиспользованными;
- б) заключение любого другого соглашения с участием других стран бассейна Нила не позволит увеличить водную квоту Судана.

При этом нет сомнений в одном - что Египет не согласится пересмотреть свою долю в сторону уменьшения, и попытки нарушить установленное межгосударственное вододелиение в одностороннем порядке будет решительно пресекаться Египтом.

Египет несколько десятилетий стабильно потребляет свыше $1/3$ водных ресурсов Нила. К тому же, с середины 1980 гг. Египет ежегодно продает Израилю до 15 % водных ресурсов Нила. Египет почти полностью зависит от вод Нила, и вместе с Суданом потребляет основную часть вод Нила, при этом более уязвимым в плане обеспечения пресной водой является Египет, где 98 % населения проживает в долине Нила. На Нил приходится около 85 % потребляемой в стране пресной воды - остальное дают грунтовые воды, повторное использование дренажных и очищение сточных вод.

В последнее время Судан опять выдвинул идею создания Организации стран бассейна реки Нил в целях комплексного использования водных и других природных ресурсов речного бассейна. Участниками альянса предположительно должны были быть Египет, Кения, Судан, Уганда, Эфиопия. И если Кения, Эфиопия и Уганда одобрили идею, то Египет оговорил свое участие в блоке правом получения решающего голоса, как и Судан, в вопросе использования ресурсов Нила и его притоков. Однако Судан и другие потенциальные участники альянса с предложением Египта не согласились.

Активизация как внешнеполитической деятельности Египта и Судана в отдельности, так и египетско-суданских контактов и сближению точек зрения в водной сфере наблюдается при попытках разработки и реализации проектов в ущерб их интересам. В частности, Египет призвал международное сообщество к принятию превентивных мер для срыва попыток Израиля получить доступ к водам Нила путем строительства каскада плотин на Ниле в Уганде и Эфиопии при поддержке США и Всемирного банка (ВБ). В то же время, в связи с заявлением Эфиопии, что на начальном этапе речь идет о строительстве ограниченного количества ГЭС, Египет заявил о готовности участвовать в реализации энергетических проектов в Эфиопии и других государствах бассейна Нила. В 1999 г. Египет и Уганда провели ряд встреч, в результате которых достигнута договоренность о строительстве Египтом в 25 км от устья оз. Виктория плотины и ГЭС мощностью 450 мВт. Согласно договоренности, египетские компании в течение нескольких лет после окончания строительства имеют право осуществлять административный и финансовый контроль (право на прибыль от продажи электроэнергии), после чего плотина переходит в распоряжение Уганды. По мнению экспертов, если эксплуатация плотины ГЭС не будет выходить за рамки выработки электроэнергии, не должна повлиять на водную квоту Египта.

Ситуация в бассейне Нила в будущем осложнится и вследствие уменьшения его стока в целом. Так, согласно историческим данным, за примерно вековой период (с 1870-1899 гг. до конца 1980 гг.) сток Нила уменьшился со $110 \text{ км}^3/\text{год}$ до $81,5 \text{ км}^3/\text{год}$.

Тем не менее..., не все так безнадежно в бассейне реки Нил...

3.1.1. Инициатива бассейна Нила (Nile Basin Initiative)

Представляется небезынтесным рассмотреть проблему ТВР бассейна реки Нил с позиций так называемой Инициативы бассейна Нила (ИБН)²⁹ – в целом позитивным примером развития водного сотрудничества в бассейне в последние годы.

ИБН – партнерство прибрежных стран бассейна реки Нил, инициированное в 1993 г. и запущенное в феврале 1999 г. Министрами водного хозяйства 9 стран бассейна (Египет, Судан, Эфиопия, Эритрея, Уганда, Кения, Танзания, Бурунди, Руанда и Конго).

ИБН начиналась с процесса диалога среди прибрежных стран бассейна Нила, который имел итогом согласование общей цели как «достижение жизнеспособного социально-экономического развития через равноправное использование водных ресурсов бассейна Нила и распределение выгод». В итоге цель партнерства Стороны определили, как «стремление развивать речной бассейн кооперативно, разделяя существенные социально-экономические выгоды и продвигая мир и безопасность в регионе».

С самого начала ИБН была поддержана ВБ и другими внешними донорами.

Институциональная структура ИБН состоит из трех ключевых учреждений:

1. Совет Министров стран бассейна реки Нил, отвечающих за водное хозяйство в своих странах (NILE-COM)³⁰. NILE-COM обеспечивает общее политическое руководство ИБН и принимает соответствующие решения. Председатель NILE-COM меняется на ротационной основе каждый год,
2. Технический Консультативный Комитет (ТКК), учрежденный в 1998 г. ТКК состоит из ведущих госслужащих (по одному представителю от каждой страны) и обеспечивает технические консультации и помощь NILE-COM,
3. Секретариат NBI, учрежденный в 1999 г. обеспечивает административную поддержку NILE-COM и ТКК. Местонахождение Секретариата – Энтеббе, Уганда. Секретариат возглавляется начальником, избираемым сроком на 2 года, на ротационной основе.

ИБН имеет 3 главные программы:

1. Программа разделенного видения (ПРВ). ПРВ имеет задачами создание институтов управления водой, сбор данных и обмен информацией, обеспечение обучения и направлений диалога для решения общих проблем, совместного общего и многосекторного развития, программ инвестиций для устойчивого развития водных ресурсов и др.

В начале 2008 ПРВ включила 8 проектов:

- 1.1. Проект «Прикладное обучение»
- 1.2. Проект «Вовлечение ЗИС и создание доверия»
- 1.3. Проект «Региональная торговля энергией»
- 1.4. Проект «Координация раздельного видения»
- 1.5. Проект «Социальная экономика и разделение выгод»

²⁹ Nile Basin Initiative (NBI)

³⁰ Nile Council of Ministers in charge of Water Affairs (NILE-COM)

- 1.6. Проект «Действия для трансграничной окружающей среды»
- 1.7. Проект «Эффективное использование воды для аграрного проекта»
- 1.8. Проект «УВР»

2 Субсидиарная программа действий восточного Нила (СПДВН).

Программа имеет целью развитие водных ресурсов бассейна Восточного Нила. СПДВН управляется Техническим региональным офисом восточного Нила (Аддис-Абеба, Эфиопия). Реализует ряд краткосрочных специфических и долгосрочных многоцелевых проектов, в частности:

- 2.1. Проект «Управление водоразделом» (для водосборов рек в системе бассейна Нила в Эфиопии и Судане, включая Озеро Насер/Нубия в Египте; и др).
- 2.2. Проект «Экспорт энергии Эфиопии» соединяет энергосеть Эфиопии и Судан для облегчения международной торговли энергией и оптимизации действующей и запланированной возможностей энергоемкостей. Это позволит преодолеть серьезную нехватку электричества в обеих странах. ВБ выделяет 41 млн. USD инвестиционного кредита для Эфиопии (одобрен в 2007 г.), Судан финансирует собственные проекты в Судане.
- 2.3. Проект «Региональная ирригация и дренаж» позволит развить и расширить орошаемое сельское хозяйство и улучшить эффективность существующего сельского хозяйства через более эффективное использование воды. Проект включает 3 национальных подпроекта:
 - 2.3.1. «Сбережение воды дельты западного Египта и восстановления ирригации». ВБ одобрил ссуду в 145 млн. USD;
 - 2.3.2. Проект «Ирригация и дренаж в Эфиопии». ВБ одобрил кредит в 100 млн. USD в 2007 г.;
 - 2.3.3. Проект «Ирригация Судана - Верхняя Атбара».

Перечисленные в п.2.3.1-2.3.3 проекты относятся к краткосрочным проектам с быстрой отдачей. СПДВН включает также многоцелевые проекты, нацеленные на развитие общих аналитических инструментов и разработку предварительных планов инвестиций для энергетического сектора, управления водоразделом и ирригацией/дренажом, объединенных в общую модель долгосрочного планирования.

Это, в частности, проекты:

- 2.4. Проект «Кооперативная региональная оценка управления водоразделом», который ВБ рассматривает как один из критических блоков для определения будущих региональных инвестиций. Изучение будет основано на оценке воздействия различных вмешательств управления землей в региональном масштабе. Эта оценка включает трансграничный анализ Восточной системы водосбора Нила и взаимных выгод 3 стран этой зоны.
- 2.5. Инвестиционный Проект «Торговля энергией восточного Нила» имеет целью содействовать региональной торговле энергией через координацию планирования и развития энергетических проектов регионального характера.
- 2.6. Проект «Кооперативная региональная оценка ирригации и дренажа» включает изучение возможностей развития орошения в данной зоне.

Проект ставить целью разработать руководящие принципы для выбора проектов регионального значения, определить выгоды и затраты на реализацию ирригационных проектов в контексте национальных и региональной перспектив, согласовать общий подход к аграрному развитию и облегчить региональное сотрудничество.

- 2.7. Проект «Модели планирования восточного Нила» имеет целью помочь Египту, Эфиопии и Судану идентифицировать, подготовить и реализовать совместные проекты развития, которые принесут пользу всем трем странам.
3. Субсидиарная программа действий экваториальных озер (СПДЭО) является инвестиционной программой ИБН и предназначена оказывать помощь странам региона в сокращении бедности, увеличении экономического роста и предотвращении деградации окружающей среды. СПДЭО включает 2 широкие области: 1. «Управление природными ресурсами и развитие» (УПРЕРА), 2. «Развитие торговли энергией» (РТЭ).

В частности на начало 2008 г. УПРЕРА включало проекты:

- 3.1. Проект Объединенное Управление и Развития ТВР Кагера, начатый в декабре 2005 г. Участники проекта: Бурунди, Танзания, Руанда, Уганда.
- 3.2. Проект Объединенное Управление и Развития ТВР Мара в национальных парках Мара и Серенгети, стартовавший в январе 2006 г. Участники проекта: Танзания, Кения.
- 3.3. Проект Объединенное Управление и Развития ТВР Сиво-Малаба-Малакиси, имеющий общей целью уменьшение конфликтов между местными общинами, использующими водные ресурсы в трех речных, стартовал в январе 2006 г. Участники проекта: Кения, Уганда
- 3.4. Пилотный проект развития рыбного хозяйства в озерах Эдвард и Альберта. Проект был начат в июне 2005 г. Африканский Банк Развития (АФБР) обеспечивает финансовую поддержку проекта.
- 3.5. Участники проекта: Уганда и Конго
- 3.6. Проект уменьшение водного гиацинта на реке Кагера, часть Проекта Управления окружающей средой озера Виктория.

Участники проекта: Бурунди, Кения, Руанда, Танзания, Уганда.

Сфера РТЭ СПДЭО сосредотачивает усилия на планировании инвестиций и подготовку главных инвестиционных проектов, связанных с выработкой и передачей электроэнергии. Деятельность включает, в частности, предварительные изучение ситуации и оценку выполнимости проекта. Так, в декабре 2005 министры энергетических ведомств 6 стран, вовлеченных в реализацию СПДЭО, приняли индикативный план развития энергетики региона (ИПРЭР). ИПРЭР включает оптимальные варианты выбора путей развития энергетики и передачи энергии на перспективу в 20 лет, включая социальные оценки и воздействия на окружающую среду. Так, предполагается, что региональные проекты гидроэнергетики Русумо и многоцелевой проект на реке Кагера принесут выгоды Бурунди, Руанде и Танзании. Гидроэнергетический компонент проекта включает строительство ряда ГЭС с суммарной установленной мощностью около 60-80 МВт.

Детальные проекты Гидроэнергетического компонента включают также строительство линий электропередач между Бурунди, Конго, Кенией, Руандой и Угандой. Эти работы финансируются АФБР, стоимость – около 160 млн. USD.

В сферу Объединенной Многоцелевой Программы (ОМП) ИБН входят проекты, рассчитанные на долгосрочный период (25-30 лет) и включающие скоординированный набор инвестиций в целях обеспечения гарантий устойчивого развития и управления ТВР Восточного Нила, включая Голубой Нил, системы ряд рек Белого Нила и Нила.

Первый набор инвестиций, согласно ОМП, предположительно, включит проекты:

- по управлению водоразделом и окружающей средой, включая восстановление лесов, контроль эрозии и др. вопросы;
- увязки речных и энергетических систем на основе соответствующей инфраструктуры, включая региональную ирригационную и энергетическую сеть для увеличения мощностей (емкостей) хранения воды для контроля наводнений, гидроэлектроэнергии, ирригации и водного сохранения. Другие потенциальные выгоды включают улучшение навигации, повышения эффективности рыбного хозяйства, воду для нужд экосистем;
- по увеличению аграрного производства через повышение эффективности орошаемого сельского хозяйства через инвестиции в аграрный сектор, маркетинг и другие услуги;
- по созданию институтов для объединенных действий, включая творческие подходы к финансированию, обмену информацией, информированию и общественному участию, прозрачности принимаемых решений.

Финансирование ИБН осуществляется через вклады стран-участниц и многосторонних и двусторонних международных финансовых учреждений – ВБ, ГЭФ³¹, АФБР и других доноров. В 2003 г. создан управляемый ВБ многосторонний Трассовый фонд бассейна Нила (ТФБН)³² для согласования размера вкладов доноров. ТФБН на начало 2008 г. включал Канаду, Данию, Нидерланды, Норвегию, Швецию и Великобританию. К другим донорам НБИ относятся Финляндия, Франция, Германия, Италия, ЕС и различные агентства ООН (UNDP, FAO, и др.). К началу 2008 г. вклад внешних доноров составил 130 млн. USD первоначальной потребности, оцененной в 150 млн. USD, а правительствами стран бассейна Нила было внесено 14.4 млн. USD.

Финансовые институты в поддержку ИБН требуют, в частности, соблюдения условий:

- максимизация прибыли от прибрежной собственности и контроль процесса;
- выполнение требования донора об ответственности доверенного лица;
- обеспечение своевременного и эффективного управления фондами.

ТФБН в настоящее время управляется ВБ от имени всех доноров, впоследствии управление Фондом, по мере достижения прогресса в выполнении поставленных целей (намеченных Программ развития – см. выше – на региональном, бассейновом, внутрибассейновом уровнях), будет передана непосредственно ИБН.

Основные затраты NILE-COM, ТКК и Секретариата ИБН покрываются за счет вкладов стран бассейна реки Нил. Предполагается, что политика ИБН будет направлена на изменение ряда положений Соглашения 1959 г. между Египтом и Суданом и перераспределение прав на воды Нила среди прибрежных государств.

³¹ Global Environmental Facility (GEF)

³² Nile Basin Trust Fund (NBTF)

При этом Египет, Эфиопия и Судан формируют одну общую программу развития, а 6 государств зоны Великих Озер – Бурунди, Конго, Кении, Руанды, Танзания и Уганда – другую объединенную программу.

22 мая 2009 г. в Киншасе (Конго) состоялась встреча Совета Министров стран бассейна реки Нил, отвечающих за водное хозяйство в своих странах (Nile-COM)³³. Фокусом встречи было Рамочное Соглашение по кооперации в бассейне реки Нила (РСК)³⁴, которое предстоит разработать странам-участницам ИБН, и которым должна быть учреждена Постоянная Комиссия по бассейну реки Нил. Переговоры по РСК стартовали в 1997 г. и спустя 10 лет, в июне 2007 г. проект РСК был представлен к встрече NILE-COM на рассмотрение. При разработке проекта РСК, все прибрежные страны, исключая Египет и Судан, придерживались позиции, что ранее «заклученные соглашения по Нилу незаконны». В частности, это касалось таких положений, как «никакие работы не будут предприняты на Ниле, его притоках и Озере, который уменьшил бы объем воды, достигающей Египта», и других положений.

К настоящему времени РСК подписали, без оговорок, 7 стран (Руанда, Кения, Уганда, Танзания, Конго, Эфиопия, Бурунди) из 9. Эритрея в этом процессе имеет статус наблюдателя. На встрече в Киншасе участники NILE-COM завершили переговоры и предварительно приняли РСК, которое открывает путь к учреждению Постоянной Комиссии бассейна реки Нил. РСК передано под мандат Секретариата ИБН с заданием договориться окончательно по тексту ст. 14b (Водная безопасность) и послать согласованный текст каждому из 9 государств-членов ИБН для подписания и ратификации. На встрече не участвовал представитель Судана, а Египет по ст. 14b зарезервировал за собой право на изменение формулировки статьи. Пока эти 2 страны не подписывают договор полностью. РСК, как предполагалось, должна была быть подписана в 2007 г., потом сроки были отодвинуты на 2008 г., а позже – отсрочено на 2009 г. вследствие позиции Судана и Египта по спорным статьям Соглашения.

Так как ст. 14b продолжалась оставаться точкой преткновения на переговорах, на последней встрече предложены варианты выхода из тупиковой ситуации:

- удаление ст. 14b, или
- другая редакция ст. 14b, или
- как альтернатива, предложено создать комиссию с участием международных экспертов для рассмотрения ст. 14b

Как другая альтернатива, решение по ст. 14b поручается Постоянной комиссии реки Нил, которая в течение 6 месяцев со дня создания должна решить этот вопрос.

По мнению экспертов, ИБН обеспечивает уникальный форум для стран бассейна Нила и значительно продвигает вперед процесс достижения согласия по использованию вод Нила странами речного бассейна, учитывая взаимные материальные выгоды. На встрече было выражена уверенность, что РСК будет подписан в течение 6 месяцев.

Фундаментальным достижением Сторон эксперты считают имплементацию в проект Соглашения общепризнанных принципов МВП – равноправное и разумное использование, не нанесение существенного вреда, защиты окружающей среды рек.

До создания Постоянной Комиссии реки Нил, ИБН через свои структуры продолжит осуществлять ее функции, программы, проекты.

³³ Nile Council of Ministers in charge of Water Affairs (NILE-COM)

³⁴ Nile River Basin Cooperative Framework Agreement (CFA)

В частности, в настоящее время ИБН одобрил финансирование этапа проекта Укрепления институционального потенциала (УИП)³⁵ в размере 33.6 млн. USD, рассчитанного на 3 года. Проект УИП стартовал в октябре 2008 г. и направлен на объединение возможностей для разработки инвестиционных программ для поддержки усилий государств – членов Nile-COM³⁶ в развитии бассейна реки Нил.

Финансирование УИП обеспечивается Государствами-членами ИБН и партнерами развития через ТФБН, в частности – германским Агентством GTZ³⁷. По мнению экспертов, для нейтрализации углубляющегося водного кризиса потребуется от стран региона широкое сотрудничество по рациональному использованию воды, сокращению ее загрязнения, поискам альтернативных водных источников и высоких технологий их добычи и использования.

3.1.2. Акт инициативы бассейна Нила, 2002

(извлечения)

Преамбула

1. Название
2. Термины и их определения
3. ИБН
4. Финансовые условия.
5. Привилегии ИБН и его должностных лиц.

Акт одобрен Согласованным Протоколом № 7 ежегодной (9-ой) встречи государств бассейна Нила, проведенной в Каире, Египте, 14 февраля 2002 г.

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что в настоящее время не имеется никакого регионального или международного Соглашения или Соглашения среди прибрежных стран бассейна реки Нил, а именно, Бурунди, Демократической Республики Конго, Египта, Эритреи, Эфиопии, Кении, Руанды, Судана, Танзании и Уганды по сотрудничеству в использовании вод бассейна реки Нил;

И ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что Правительство Республики Уганды и Правительства других государств бассейна Нила на встрече их СМ, состоявшейся в Дар-эс-Саламе, Танзания, 22 февраля, 1999 г. установили, что «переходный институциональный механизм ИБН» предполагает заключение «Соглашения по совместной структуре» для достижения устойчивого социально-экономического развития через равноправное использование водных ресурсов бассейна Нила и распределение выгоды от этого»;

И ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что Правительство Уганды и Правительства других государств на 9 ежегодной встрече их СМ, проведенной в Каире, Египте, 14 февраля 2002 г., Согласованным Протоколом № 7 этой встречи определили полномочия ИБН;

³⁵ Institutional Strengthening Project (ISP)

³⁶ Nile Council of Ministers in charge of Water Affairs (NILE-COM)

³⁷ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

И ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что после ратификации Угандой Согласованного Протокола № 7, необходимо обеспечить юридическое основание для Уганды, в соответствии с Согласованным Протоколом № 7;

Дата согласования: 11 октября 2002 г. Дата введения в силу: 1 ноября 2002 г.

Соответственно, предписывается Парламентом:

1. (Название) Этот Акт может цитироваться как Акт Инициативы Бассейна Нила, 2002.

2. (Термины и их определения)

В этом Акте, если контекст не требует иначе, приняты термины и их определения:

«Протокол № 7» означает Согласованный Протокол встречи СМ государств бассейна Нила, проведенной в Каире, Египте, 14 февраля, 2002 и приложенный к этому Акту;

«Министр» означает Министра, ответственного за воду;

«ИБН» означает договоренность, установленную государствами бассейна Нила на встрече их Совета Министров, проведенной в Дар-эс-Саламе, Танзании, 22 февраля, 1999 г., способствовать сотрудничеству и устойчивому развитию реки Нил в целях извлечения выгоды для жителей договаривающихся Сторон;

«Государства бассейна Нила» означает...

«Бассейн реки Нил» означает всю область, формирующую бассейн реки Нил.

3. (ИБН)

(1) ИБН, с месторасположением в Уганде, имеет полномочия приобретать, иметь, управлять и распоряжаться общей движимой и недвижимой собственностью, предъявлять иски и осуществлять другие действия от своего имени.

(2) ИБН в пределах Уганды выполняет любую функцию, определенной для не Протоколом № 7, и осуществляет любые действия, включая получение займов, что является, по мнению государств бассейна Нила или соответствующего органа ИБН, необходимым или желательным для выполнения этих функций.

(3) Подраздел (2) этой секции имеет отношение только к полномочиям ИБН как корпоративного органа, и ничто в подразделе (2) не должно рассматриваться как право игнорирования ИБН любого закона, имеющего отношение к полномочиям ИБН.

4. (Финансовые условия)

(1) Все требуемые Правительством Уганды необходимые платежи будут осуществлены из Объединенного Фонда (ОФ), согласно срокам или условиям Протокола № 7.

(2) Согласно ст. 159 Конституции Республики Уганды, с целью обеспечения любых сумм, требуемых для осуществления платежей согласно данному подразделу, Министр, ответственный за финансы, от имени Правительства принимает необходимые меры, включая выдачу ссуд и издание ценных бумаг, как Министр считает пригодным...

(3) Любые денежные суммы, полученные Правительством согласно Протоколу № 7, должны быть оплачены в счет и как часть ОФ, и должны быть доступны в любой форме, в какой ОФ является доступным.

5. Привилегии ИБН и его должностных лиц.

(1) ИБН и его штат имеют все привилегии и иммунитеты, которые необходимы для выполнения их своих функций.

(2) Привилегии и иммунитеты, упомянутые в подразделе (1) этого раздела, должны быть установлены в соответствии с условиями Дипломатического Акта Привилегий 1965 г., Акт № 2 от 1965 г.

Согласованный Протокол №7 (извлечения)

6. Юридический статус Инициативы бассейна Нила

Министры водных дел стран бассейна Нила, учитывая условия Согласованных Протоколов, подписанных ими во время их встречи в Дар-эс-Саламе 22 февраля 1999 г. по созданию Переходного институционального механизма ИБН, ожидая заключение Совместного Рамочного Соглашения..., подтвердили и решили, что:

(а)³⁸ ...Инвестируют ИБН, в переходный период, согласно их юридическому статусу, для исполнения всех порученных функций, включая полномочия приобретать и распоряжаться движимой и недвижимой собственностью, предъявлять иски и т.д.;

(б) ...Органы ИБН включают:

- Совет Министров водных дел стран бассейна Нила (NILE-COM), который...;
- Технический Консультативный Комитет (NILE-TAC)³⁹, который ...;
- Секретариат бассейна Нила (Nile-SEC)⁴⁰, который оказывает административные услуги Nile-COM and Nile-TAC;

(в) ...ИБН и его штат будут иметь на территории каждого государства бассейна Нила юридическую самостоятельность, такие привилегии и иммунитеты, какие необходимы для выполнения возложенных на нее функций;

(г) ...Штаб ИБН расположен в Энтеббе, Уганда;

(д) ...Начальник Nile-SEC является основным исполнительным чиновником ИБН;

(е) ...Проект бюджета на каждый финансовый год готовится исполнительным директором и утверждается Nile-COM по рекомендации

Руководителем и одобрен Нилом - COM по рекомендации Nile-TAC; бюджетные ресурсы формируются из ежегодных вкладов государств бассейна Нила и других источников, которые могут быть определены Nile-COM;

(ж) ...Вклады государств бассейна Нила базируются на бюджете, одобренном Nile-COM;

(з) ...Счета ИБН на каждый бюджетный год проверяются в следующем бюджетном году всемирно признанной аудиторской фирмой, которая определяется на конкурсной основе и представляется Nile-TAC/COM для рассмотрения и одобрения;

(и) ...ИБН в своей деятельности должен следовать методам управления, включая управление финансами, которые соответствуют международным стандартам с дополнением их любыми специфическими требованиями институтов финансирования.

³⁸ Буквенная индексация пунктов Протокола введена нами – Ю.Р.

³⁹ Technical Advisory Committee (Nile-TAC)

⁴⁰ the Nile Basin Secretariat (Nile-SEC)

3.1.3. О проекте «Салям» («Мир»)

Реализация проекта по переброске вод Нила на Синайский полуостров началась по инициативе президента Египта Анвара Садата в 1979 г. Главным сооружением проекта является канал «Салям», который проходит по водоводам под Суэцким каналом и направляется в северную часть Синай. Протяженность канала 242 км, из которых 155 км - на Синае. По финансовым причинам, реализация проекта затянулась.

В октябре 1997 г. в присутствии президента Египта Хосни Мубарека состоялся пуск первой очереди канала «Салям» (87 км до Суэцкого канала), что позволило начать перекачку водных ресурсов Нила на Синай. В настоящее время в рамках проекта осуществляется переброска вод Нила на Синай, что позволяет оросить около 260 тыс. га земли по обе стороны Суэцкого канала.

3.1.4. Проект «Водовод мира»

Проект «Водовод мира», предложенный Турцией в середине 1980 гг., предусматривает переброску вод рек Гейхан и Сейян в Сирию, Иорданию, Палестину, Израиль, Кувейт, Саудовскую Аравию, ОАЭ и Катар, в свое время вызвал отрицательное отношение стран Персидского залива. Однако, при определенных обстоятельствах, интерес к проекту может быть реанимирован.

Оценочная стоимость проекта – около 19 млрд. долл.

3.1.5. Активизация деятельности Китая в бассейне Нила

В бассейне Нила активизировал свою деятельность Китай, которая может также привести к росту напряженности в регионе.

Так, в части бассейна Голубого Нила, которую контролируют Судан, Эфиопия и Эритрея, Китай намерен оказать помощь в реализации ряда проектов, в частности Эритрея надеется на помощь Китая в строительстве оросительного канала «Голубой Нил – озеро Тан – Красное море», который пройдет по территории сооружения Эфиопии и Эритреи. Также Китай совместно с Суданом дорабатывают проект оросительного канала по маршруту «Нил – Южная Ливия», который затронет водные интересы Египта по бассейну Нила и возможности использования вод Нила Израилем.

Проблема водodelения по Нилу оказывает серьезное влияние на межгосударственные отношения и политическую ситуацию в Северо-Восточной Африке и прилегающих регионах. Многие эксперты считают, что складывающаяся ситуация в сфере использования водных ресурсов Нила ситуация чревата потенциальными конфликтами в будущем, при любом развитии событий проблема раздела водных ресурсов Нила будет оставаться источником разногласий, прежде всего, между Египтом, Эфиопией и Суданом. Решение проблемы предполагает постоянный диалог между прибрежными государствами, в противовес тем или иным действиям в одностороннем порядке.

На регион Северная Африка и связанный с ним Ближний Восток приходится около 5 % мирового населения и менее 1 % мировых запасов воды.

В регионе к странам, испытывающим глубокий водный дефицит, в 1955 г. относились Бахрейн, Иордания и Кувейт, в 1990 г. их число увеличилось до 11, в их числе – Алжир, Сомали, Тунис, ОАЭ, Йемен. По прогнозам, к 2025 г. к ним присоединятся Египет, Эфиопия, Иран, Ливия, Марокко, Оман и Сирия.

В целом, внешние силы в бассейне Нила делают ставку на Судан, в первую очередь – в силу его геополитического положения на Африканском континенте и Ближнем Востоке. Исторически Судан находится на стыке арабского мира и черной Африки, географически он практически полностью входит в «черную» часть материка, в политическом и конфессиональном плане он относится к «Аль-Машрику» – азиатской части арабского сообщества. Одной из главных причин интереса внешних сил к Судану является то обстоятельство, что в стране соединяются воды Белого и Голубого Нила, и образуется более половины объема стока Нила. На важность «фактора Судана» указывает и то обстоятельство, что даже сложная внутривнутриполитическая ситуация в Судане не снижает активность внешних сил иметь влияние на Судан. Так, в рейтинге самых нестабильных государств мира, составленном влиятельным американским журналом *Foreign Policy*, который является индикатором приоритетов внешней политики США, в 2006 г. Судан занял первую строчку.

По мнению ряда аналитиков, установление контроля над Суданом равноценно установлению контроля не только над Египтом, но и всем регионом «Восточная Африка и Ближний Восток». То есть, ключ к региональной державе – Египту, который сам по себе является на Ближнем Востоке стратегически важным в геополитическом отношении, находится в Судане. Это хорошо понимал лидер Египта Насер, мечтавший объединить 2 государства. В этих условиях Египет стремится к мирной интеграции с Суданом, чтобы через укрепление культурных, экономических и других двусторонних связей, придти в перспективе к интеграции политической, что позволит ему успешно решить межгосударственные проблемы по использованию водных ресурсов Нила.

3.2. Протокол о совместном использовании водных систем, расположенных в регионе деятельности сообщества развития Южной Африки, 1995⁴¹

(извлечения)

Статья 2. Основные принципы

Государства-члены:

«2. ... уважают и руководствуются существующими нормами общего или традиционного международного права, относящимися к использованию и управлению ресурсами общих водных систем и, в частности, уважая и соблюдая принципы общности интересов при справедливом использовании данных систем и соответствующих ресурсов»

«3. ... поддерживают необходимый баланс между использованием воды как ресурса и охраной и оздоровлением окружающей среды для обеспечения устойчивого развития»

«4. ... общей водной системы поддерживают и развивают тесное сотрудничество в отношении изучения и осуществления всех проектов, способных оказать воздействие на работу данной водной системы»

⁴¹ Стороны Протокола: Республика Ангола, Республика Ботсвана, Королевство Лесото, Республика Малави, Республика Мозамбик, Республика Намибия, Республика Южной Африки, Королевство Свазиленд, Объединенная Республика Танзания, Республика Замбия и Республика Зимбабве

«5. ...общей водной системы обмениваются имеющейся информацией и данными по гидрологическим, гидрогеологическим, метеорологическим и экологическим условиям, а также по качеству воды данной водной системы»

«6. ...используют общую водную систему на основании принципа справедливости. В частности, общая водная система должна использоваться государствами-членами наиболее оптимально и выгодно...»

«7. Использование общей водной системы на основании принципа справедливости... требует учета всех соответствующих факторов и обстоятельств, включая:

- (а) географические, гидрографические, климатические и другие природные факторы;
- (б) социальные и экономические нужды заинтересованных государств;
- (в) воздействие от использования... одним государством водотока на другое;
- (г) существующие и потенциальные виды использования общей водной системы;
- (д) разработку принципов и согласованных стандартов»

«9. В случае возникновения чрезвычайных обстоятельств государства-члены немедленно извещают об этом другие заинтересованные государства и международные организации, в компетенцию которых входят данные вопросы»

«10. В случае, если выполнение любых запланированных мероприятий является чрезвычайно важным для спасения жизни, охраны здоровья, общественной безопасности, а также в других случаях, имеющих не меньшее значение в силу возникновения чрезвычайных обстоятельств, государства-члены, планирующие проведение таких мероприятий, могут, не соблюдая положения параграфа 9, незамедлительно приступить к их выполнению при условии, что официальное заявление о необходимости принятия срочных мер будет направлено другим государствам-членам»

«12. В целях предотвращения загрязнения и ухудшения состояния окружающей среды государства-члены поддерживают и охраняют общую водную систему и имеющиеся на ней сооружения, установки и другие объекты»

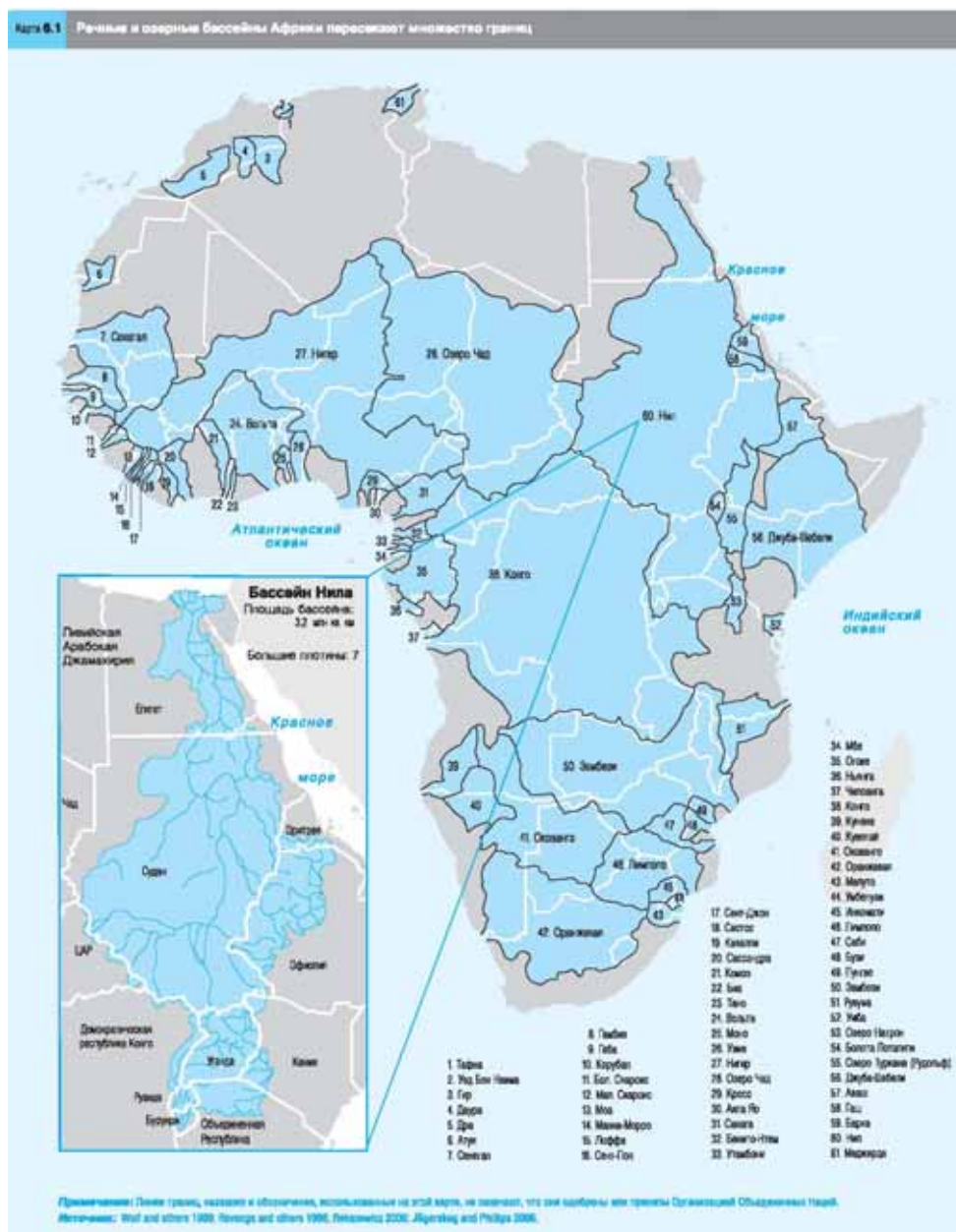


Рис. 3.1. Африка и бассейн реки Нил
Источник: Доклад о человеческом развитии, 2006, с. 207

4. Европа (без стран СНГ)

По данным ИВП РАН, среднегодовые возобновляемые запасы поверхностных вод в Европе (вместе с Европейской частью России) составляют порядка 6400 км³/год, или около 8500 м³/год на человека в год. Для различных нужд ежегодно изымается от 5 % (Скандинавия) до 40 % (Бельгия, Нидерланды, Германия, Испания) из располагаемых водных ресурсов, а в среднем в Западной Европе забирается 20 % водных ресурсов, что составляет в среднем около 450 км³/год (без России). В отдельных регионах Западной Европы (так, Средиземноморье), где основным потребителем воды является сельское хозяйство, водозабор достигает 80 %. Для большей части стран Европы характерно использование основной массы потребляемой воды в промышленных и бытовых целях, и лишь на юге, в ряде стран Средиземноморья, преобладает ее потребление для орошения. Обеспеченность большей части населения Европы составляет около 200-250 л на человека в сутки, что является высоким показателем.

Главной проблемой для Западной Европы в водохозяйственной сфере являлось загрязнение поверхностных вод как следствие интенсивного развития народного хозяйства. В результате практически все крупные реки Европы превратились в своеобразные сточные канавы. Систематическая работа по широкому внедрению водосберегающих технологий и строительству очистных сооружений начинается в конце 1960-х гг. Одной из крупных проблем остаются наводнения, и в последние годы наблюдаются тенденция возрастания частоты и силы наводнений.

Особенностью Европы является наличие большого количества международных вод - трансграничных и пограничных водных объектов. Проблемы их совместного использования решаются путем заключения соглашений с учетом интересов сторон (ЕВД, Конвенции...). Евросоюз, осознавая важность сохранения высокого качества воды, разработал Рамочную директиву по воде, направленную на обеспечение к 2015 г. хорошего качества воды во всех водных объектах территории. Достижение этой цели предполагается обеспечить созданием системы комплексного УВР на уровне отдельных водосборов (бассейновый подход).

Однако результаты претворения в жизнь директив ЕС по качеству воды и нитратам в большинстве стран пока квалифицируются как не совсем неудовлетворительные.

4.1. Бассейн реки Рейн⁴²

Бассейн реки Рейн делят 9 государств (Германия, Швейцария, Франция, Нидерланды, Австрия, Люксембург, Италия, Лихтенштейн, Бельгия).

Рейн является одной из крупнейших европейских рек, по Рейну проходит граница 6 государств. Длина реки от его истоков в Альпах до устья составляет 1320 км, из которых 865 км приходится на Германию, в пределах Германии находится около 100 000 км² (54%) от общей площади водосборного бассейна реки Рейн в 185 000 км², поэтому Рейн в целом воспринимают как германскую реку.

В течение многих веков Рейн подвергался искусственным изменениям, которые приводили, в ряде случаев, к негативным последствиям. В частности, в результате спрямлений реки на многих ее участках увеличилась опасность наводнений. Так, уже в XIII веке коррекция русла Нижнего Рейна привела к уменьшению его длины на 23 км, а следствием стало уменьшение запасов рыбы и падение уровня грунтовых вод. В начале XIX века на Верхнем Рейне были проведены масштабные гидротехнические преобразования, что привело к увеличению скорости течения и исчезновению ряда островов, а русло реки сократилось на 82 км. В Горном Рейне в 1895-1966 гг. были построены 11 ГЭС, позже ГЭС строились и на Верхнем Рейне. В частности, в Германии 70 % производимой гидроэнергии приходится на Рейн, Дунай и их притоки.

Производство гидроэнергии само по себе не причиняло ущерба окружающей природной среде, однако наличие плотин вызывало ухудшение качества воды в водоемах из-за уменьшения содержания кислорода, изменения температуры воды и направления течения реки, нарушения целостности жизненного пространства водных организмов, ограничения путей миграции рыбы. В результате условия обитания рыб и других водных организмов в реке Рейн постоянно ухудшались. Более серьезные последствия имело загрязнение воды, начавшееся во второй половине XIX века и достигшее пика в начале 1970-х гг., связанное с индустриализацией. В частности, тяжелые последствия имел крупный пожар в 1986 г. на химкомбинате близ Базеля (Швейцария), когда в Рейн попало 30 тонн химикатов, что привело к массовой гибели рыб. В то же время, катастрофа послужила отправной точкой для введения впоследствии жестких обязательств по охране окружающей среды для крупной индустрии и роста экологического сознания населения.

Водосбор реки Рейн служит характерным примером трансграничного сотрудничества по очистке водного объекта. Международная комиссия по защите Рейна, созданная в 1950 г. Францией, Западной Германией, Люксембургом, Нидерландами и Швейцарией, к маю 1987 г. выработали Рейнский План действий по улучшению экосистемы Рейна, который неуклонно выполнялся. В результате качество водных ресурсов Рейна, которую именовали как «сточную канаву», значительно улучшилось.

⁴² Основные источники: /26, 30, 32, 35, 46, 47, 65, 91/, а также: 1. Олег Артюшин В Рейне вновь появилась занесенная в "Красную книгу" рыба алоза, которая практически исчезла несколько десятилетий назад 27.06.2008 // ИТАР-ТАСС, АМИ-ТАСС - <http://www.ami-tass.ru/article/37559/7/>; // ИТАР-ТАСС, АМИ-ТАСС; 2. Майер Ф. Рейн - многоликая германская река. Публикации Института имени Гёте, 13-2002 <http://www.moskau.diplo.de/Vertretung/moskau/ru/04/Publikationen/Kultur-Medien/Rhein...Daten.doc>; 3. Рейн стал одной из самых чистых крупных рек в Европе // Немецкая волна, 07. 07.2003 г. - <http://n-t.ru/nv/2003/0707.htm>

В частности, в План действий входила и Программа «Лосось–2000».

Основной целью Программы было повторное заселение лососевых рыб в Рейн. Цель казалась амбициозной, потому как, если в 1885 г. в реке было поймано около 250 000 лососей (рекорд), то с конца 1950 гг. лосось в Рейне исчезла. В очистку только верхнего Рейна и Боденского озера Германия, Швейцария и Австрия вложили более 5 млрд. марок ФРГ (в ценах 1970 гг.), которые были направлены в основном на очистку воды в точечных источниках загрязнения или на ликвидацию ряда из них.

Усилия, направленные на ликвидацию последствий аварии близ Базеля, в скором времени принесли успех. Качество воды значительно улучшилось, и уже в 1988 г. в одном из притоков Рейна, был пойман первый лосось, и с тех пор их число, благодаря принимаемым мерам, непрерывно росло. В 2000 г. у гидроузла Иффехайм близ Баден-Бадена, нижней из 10 плотин на Рейне между Базелем и Северным морем, была построена самая длинная в Европе «рыбная лестница» для мигрирующих на большие расстояния рыб. В 2001 г. в Рейне был зарегистрирован 31 вид рыб, в том лососевых и сельди, считавшихся в Рейне вымершими. Улучшение качества воды благоприятно сказалось и на других видах живых организмов, и в настоящее время многообразие видов животных в Рейне почти такое же, как в начале XX века.

На следующем этапе были поставлены задачи борьбы с диффузным загрязнением (сток с сельскохозяйственных угодий и территорий городов, площадей под хозяйственной инфраструктурой, загрязнение вод при промышленных авариях) и решения ряда других проблемам охраны окружающей среды. Работа по охране водных объектов в Европе имела значительные социально-экологические, но и экономические результаты. Так, в Германии была создана природоохранная промышленность с оборотом в миллиарды марок и числом занятых больше, чем в автомобильной промышленности.

В начале 1970 гг. Рейн называли «клоакой Европы», в настоящее время многие места на берегах реки, которые в период мелководья были зловонными, превратились в места отдыха для местного населения и туристов из-за рубежа. Так, только в федеральной земле Рейнланд-Пфальц (Германия), где находится самая большая часть бассейна Среднего Рейна, туризм относится к наиболее прибыльным отраслям экономики. Согласно имеющимся данным и расчетам, ежегодно туристы тратят более 4,1 млрд. евро, каждый из них оставляет в долине Рейна в среднем около 100 евро ежедневно.

Произошло это, в первую очередь потому, что планы развития бассейна реки Рейн прошли всестороннюю экспертизу не только на предмет экономической целесообразности, но и на экологическую, культурную и социальную совместимость и соответствия концепции устойчивого развития. Вместе с тем, по мнению экспертов, Рейн и ряд других крупных рек Европы остаются под угрозой возможных аварийных загрязнений от промышленных предприятий, расположенных на их берегах, а также в случаях катастрофических паводков. Существует проблема загрязнения подземных вод, основного источника питьевого водоснабжения.

Ниже приводятся выдержки из Конвенции по защите Рейна, которая является одним из основных МПА в сфере использования водных ресурсов реки Рейн.

4.1.1. Конвенция по защите Рейна, 1999
(ФРГ, Франция, Люксембург, Нидерланды,
Швейцарская Конфедерация и Европейское Сообщество)
 (извлечения)

Статья 1. Определения

Для целей этой Конвенции:

«2. «Комиссия» означает Международная Комиссия по защите Рейна (МКЗР)

Статья 4. Принципы

«...договаривающиеся стороны будут руководствоваться следующими принципами:

- (а) принципом предосторожности;
- (б) принципом предупредительных действий;
- (в) принципом ректификации как приоритетным для источника;
- (г) принципом «загрязнитель платит»;
- (д) принципом «не навреди»;
- (е) принципом компенсации в случае главных технических мероприятий;
- (ж) принципом устойчивого развития;
- (з) применение и развитие состояния мастерства и наилучшей природоохранной практики;
- (и) принципом не передачи загрязнений из одной среды в другую»

Статья 5. Обязательства договаривающихся сторон

«...договаривающиеся стороны обязуются:

- 1. Расширять их сотрудничество и информировать друг друга...
- 2. Реализовывать на своих территориях международные программы мер и технические проекты по экосистеме Рейна, согласованные с Комиссией...»
- «5. Инициировать необходимые действия на своих территориях по реализации решений принятых Комиссией...»

Статья 6. Комиссия

- «1. ...договаривающиеся стороны осуществляют их сотрудничество через Комиссию.
- 2. Комиссия имеет правосубъектность...»

Статья 7. Организация Комиссии

- «1. Комиссия состоит из делегаций договаривающихся сторон...
- 2. Делегации могут нанимать услуги экспертов.
- 3. Председательство в Комиссии осуществляется на период в три года каждой делегацией по очереди согласно спискам договаривающихся сторон в преамбуле...

...Если договаривающаяся сторона отказывается от права председательствовать в Комиссии, то следующая договаривающаяся сторона занимает этот пост»

Статья 8. Задачи Комиссии

Статья 10. Принятие решений в Комиссии

«1. Решения Комиссии принимаются единогласно.

2. Каждая делегация имеет один голос.

3. Если меры для осуществления в соответствии со статьей 8 попадают под компетенцию Европейского Сообщества, то последнее будет голосовать количеством голосов соответствующим количеству ее государств-членов, которые являются договаривающимися сторонами этой Конвенции... Европейское Сообщество не голосует в случаях, когда голосуют его государства-члены и наоборот.

4. Неучастие в голосовании только лишь одной делегации не учреждает помеху для единогласия. Это не применяется для делегации Европейского Сообщества. Отсутствие делегации рассматривается как неучастие в голосовании.

5. Правила процедур могут предоставлять письменные процедуры»

Статья 16. Улаживание споров

1. Если возникает спор между договаривающимися сторонами ..., то вовлеченные стороны ищут разрешение через переговоры либо любую другую форму улаживания спора, приемлемую для них.

2. Если спор не может быть улажен таким образом, то он, если стороны спора не решат иначе, представляется по запросу одной из сторон на арбитраж в соответствии с положениями приложения к этой Конвенции...

Статья 18. Выход из Конвенции

«1. Тремя годами позднее после ее вступления в силу любая из договаривающихся сторон может в любое время выйти из Конвенции посредством письменного уведомления правительства Швейцарской Конфедерации»

Страны бассейна реки Рейн подписали и ряд других МПА – Соглашение от 29.04.1963 г., которым создана Международная Комиссия по защите Рейна от загрязнения, Конвенция от 03.12.1976 г. по защите Рейна от химического загрязнения, Программа Действий по Рейну от 30.09.1987 г. и др. Во исполнение соответствующих решений созданы совместные организационные структуры для решения как общих, так и специфических задач (борьба с паводками, загрязнением вод и др.) в речном бассейне. В частности, первая комиссия по борьбе с загрязнением вод реки Рейн была учреждена еще в 1950 г., в работе которой участвовали ФРГ, Голландии, Франции и др.



Рис. 4.1. Схема бассейна реки Рейн

Источник: <http://209.85.129.132/search?q=cache:WFDwZN2IHmkJ:ru.wikipedia.org/wiki/>

4.2. Бассейн реки Дунай⁴³

Бассейн реки Дунай делят 19 государств (Албания, Австрия, Босния и Герцеговина, Болгария, Венгрия, Германия, Италия, Македония, Молдова, Польша, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Украина, Хорватия, Чехия, Черногория, Швейцария). Дунай является рекордсменом по числу государств (19), имеющих территории в его бассейне. Дунай – крупная речная транспортная артерия и вторая по длине (после Волги) река Европы – 2873 км. Площадь бассейна составляет около 817000 км², имеет свыше 300 притоков. Среднегодовой сток реки оценивается в 210 км³/год. На реке Дунай построены 2 крупные ГЭС на границе Румынии и Сербии, каскад ГЭС в Австрии и Германии. Всего на Дунае имеется каскад из 18 гидроузлов.

Созданная полтора столетия назад, в 1856 г., Европейская Дунайская Комиссия (ЕДК), в составе Австрии, России и ряда «не дунайских» стран (Франция, Великобритания, Пруссия, Сардиния и Турция) является одной из первых попыток облечения проблем использования реки Дунай в международно-правовую форму.

В целом же хорошо просматривается «силовая подоплека» образования ЕДК, так как членами ее были в основном победители России в Крымской войне. Сферой влияния ЕДК был т.н. «морской Дунай» - дельта Дуная от моря до румынских портов Исакии (ранее – турецкая морская крепость) и Брэила (Румыния стала членом Комиссии в 1878 г.). Основной целью ЕДК было обеспечение свободы судоходства по Дунаю. ЕДК имела свой флаг, администрацию, полицию, суд, она имела право не разрешать странам бассейна строительство портовых сооружений и других ГТС. ЕДК просуществовала до 1938 г. До Первой мировой войны главную роль в ЕДК играла Великобритания.

Современный международно-правовой статус Дуная определяется Белградской Конвенцией о режиме судоходства на Дунае (от 18 августа 1948 г.) и Дополнительным протоколом к этой Конвенции (от 26 марта 1998 г.). Участниками Конвенции являются все придунайские государства и Россия, как правопреемница СССР и подписант Конвенции. Согласно ст. 5 Конвенции Стороны создали Дунайскую Комиссию (ДК) – межправительственную организацию, в которую входят по одному представителю от каждой страны-участницы Конвенции. Компетенция ДК, как постоянно действующего органа со статусом юридического лица, охватывает вопросы, связанные с обеспечением свободы международного судоходства на Дунае. Текущие задачи, определяемые Конвенцией, решаются секретариатом ДК.

При комплексном использовании природных ресурсов Дуная первостепенную роль река играет в качестве воднотранспортной магистрали.

Кроме транспортного, одним из основных направлений использования природных ресурсов Дуная является гидроэнергетика. Суммарная годовая производительность действующих ГЭС Дуная составляет в настоящее время 42000 ГВт-час, в т. ч. производительность крупнейшей на Дунае ГЭС Джердап-1 на границе между Югославией и Румынией составляет 11500 ГВт-час.

Дунай имеет также важное значение как источник водоснабжения прибрежных стран речного бассейна. Воды Дуная используются также для орошения засушливых территорий - в основном на Нижнем и Среднем Дунае.

⁴³ Основные источники: /17, 18, 30, 32, 34, 49, 65, 66, 81, 88/; и др.

Рыболовство имеет важное народнохозяйственное значение для стран нижней части речного бассейна, в частности – Украины.

Веками Дунай оставался важным торговым путем, и большую часть всего этого времени человек и природа сосуществовали в относительной гармонии. В последние несколько десятилетий экосистемы Дуная пострадали в результате антропогенного воздействия, особенно в его дельтовой части. Интенсивное осушение земель вызвала усиление загрязнения водных экосистем, привела к сокращению биологических видов.

В 1994 г. дунайские страны подписали Конвенцию о сотрудничестве в защите и сбалансированном водопользовании Дуная, направленную на поддержание общего качества жизни в регионе, защиту экосистем и т. д. Сторонами Конвенции являются Австрия, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Чехия, Германия, Венгрия, Молдова, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Украина и Евросоюз.

Конвенцией была учреждена Международная Комиссия по защите реки Дунай.

Комиссия состоит из делегаций Сторон, проводит совещания не менее 1 раза в год. Стороны Конвенции поочередно осуществляют президентство в Комиссии, которое длится один год. Для обеспечения преемственности, вновь назначенному Президенту Комиссии помогают предыдущий Президент и будущий преемник.

В период между совещаниями Комиссии проводятся встречи Руководящей рабочей группы (РРГ), в которую входят делегаты (главы делегаций и/или назначенные ими представители). РРГ готовит вопросы для обсуждения Комиссией и осуществляет общее руководство деятельностью экспертных групп. С 1999 г. в Вене действует постоянный Секретариат Комиссии по защите реки Дунай в составе 8 сотрудников. Секретариат возглавляет Исполнительный секретарь, назначаемый Комиссией.

Комиссия имеет право создавать Группы экспертов (ГЭ) по тем или иным вопросам.

В настоящее время действуют ГЭ по:

- а) управлению речным бассейном,
- б) источникам воздействия,
- в) мониторингу и оценке,
- г) защите от наводнений,
- д) управлению информацией и географической информационной системе,
- а также:

е) Специальная группа экспертов (СГЭ) по участию общественности и

ж) СГЭ по стратегическим вопросам. ГЭ имеют право формировать целевые группы для решения отдельных вопросов с привлечением дополнительных экспертов.

Важную роль в работе Комиссии играют наблюдатели. Комиссией приняты подробные «Руководящие принципы в отношении участников с консультативным статусом и наблюдателей», регламентирующие правила получения консультативного статуса (для государств и региональных организаций экономической интеграции) и статуса наблюдателей (для международных и национальных организаций и иных органов) и правила их участия в работе комиссии. В настоящее время в Комиссии статус наблюдателя имеют 15 организаций.

Проверку работы Комиссии осуществляют независимые аудиторы, назначаемые по предложению Сторон Конвенции. Аудиторами не могут быть граждане страны гражданства Президента Комиссии или Исполнительного секретаря.



Рис. 4.2. Бассейн реки Дунай
Источник: <http://danube.riverships.ru/Karta2.jpg>

4.2.1. Бассейн реки Дунай: пример судебного разбирательства⁴⁴

В рамках Совета Экономической Взаимопомощи (СЭВ) в 1977 г. между ЧССР и ВНР был заключен Договор о строительстве на Дунае и совместной эксплуатации в будущем комплекса из двух взаимосвязанных ГЭС в районе городов Габчиково (Чехословакия) и Надьмарош (Венгрия). В 1988 г., под давлением «зеленых», венгерские власти отказались от реализации своей части проекта, и в 1989 г. Венгрия вышла из проекта. После распада СЭВ, Словакия в одностороннем порядке перекрыла Дунай и построила свою часть ГЭС в Габчиково, что послужило причиной конфликта.

1 сентября 1988 г. Словацкий национальный Совет (Парламент) принял Конституцию, объявившую Словакию независимым государством. В то же время, 14 депутатов от словацких венгров в знак протеста покинули зал заседаний СНС, так как в проекте Конституции не были учтены требования автономии для словацких венгров.

В начале 1990 гг., после распада социалистического лагеря и роспуска СЭВ, создалась конфликтная ситуация вокруг строительства комплекса ГЭС в Надьмароше-Габчиково резко обострилась. Венгрия и Чехословакия, стали предъявлять друг другу различные взаимные претензии экологического, экономического, политического характеров, вплоть до требования изменения линии прохождения государственной границы (в пользу Словакии). Вопрос строительства ГЭС в Словакии привел к глубокому кризису в словацко-венгерских отношениях. После того, как Словакия приступила к пуску гидроузла, скандал между Братиславой и Будапештом превращается в затяжной международный конфликт. В 1992 г. Венгрия обратилась с жалобами на Словакию в Международный суд (МС)⁴⁵ в Гааге, в СБСЕ, в СБ ООН.

Дело «Габчиково-Надьмарош» стало первым из международных «водных споров», которое МС принял к рассмотрению. Этот процесс представляет определенный интерес, поэтому остановимся на ней несколько подробнее.

До начала судебного процесса ситуация подогревалась колкими заявлениями с обеих сторон. Так, перед началом судебного процесса Глава департамента международного права в МИД заявил, что Венгрия имеет преимущество над Словакией, потому что Словакия никогда не признает, что она нарушила международное право (МП).

МС рассматривал, в частности, вопросы правомерности:

- изменения Чехословакией русла реки Дунай 1992 г.,
- прекращения Венгрией действия венгерско-чехословацкого соглашения 1977 г.,
- приостановления и впоследствии прекращения Венгрией всех строительных работ на ГЭС «Габчиково-Надьмарош».

Как известно, в МП отсутствует аппарат принуждения государств к соблюдению их международных обязательств.

⁴⁴ Основные источники: /6, 18, 35, 43, 44, 45, 50, 51, 61, 62, 73, 82, 85/; и др.

⁴⁵ Международный Суд (МС) – International Court of Justice – главный судебный орган ООН, учрежден Уставом ООН (26 июня 1945 г.) для достижения одной из главных целей ООН: «проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира».

Соответственно, применение контрмер как принудительных мер рассматривается в рамках института ответственности в МП как реакция на совершение государством определенного противоправного деяния и последствие.

Правомерность контрмер признается судебной практикой и доктриной, что было продемонстрировано в процессе рассмотрения и принятия решения по делу о проекте «Габчиково-Надьмарош» в 1997 г. МС, в частности, в своем решении⁴⁶ определил, что контрмеры могут оправдать противоправные действия как

- «предпринятые в ответ на предшествовавшее международно-противоправное деяние другого государства и... направленные против этого государства».

Контрмеры - меры, которые потерпевшее государство вправе применить к государству, ответственному за международно-противоправное деяние, в целях побудить его выполнить возложенные на него обязательства, и которые в ином случае были бы противоправными. Контрмеры представляют собой элемент механизма принуждения государства-правонарушителя. Они не носят карательного характера.

Контрмеры применяются таким образом, чтобы позволить возобновление исполнения нарушенного обязательства. Контрмеры должны быть пропорциональными, т.е. соразмерными причиненному ущербу. Непропорциональные контрмеры влекут за собой ответственность применившего их государства. В решении по делу «Габчиково-Надьмарош» МС признал, что «отвод вод Дуная, совершенный Чехословакией, не является законной контрмерой, поскольку он не был соразмерным».

При рассмотрении дела Венгрия и Словакия сослались на известный принцип принятия мер предосторожности. Однако МС не счел необходимым рассматривать принцип принятия этих мер и ограничился ссылкой на иск Венгрии против Словакии, который сводился к тому, что этот принцип явился основанием для расторжения договора 1977 г., и признал договоренность между Сторонами относительно необходимости учета экологических проблем и принятия требуемых мер предосторожности.

В процессе рассмотрения дела «Габчиково-Надьмарош» (1997 г.) МС признал наличие факторов неопределенности, касающихся нанесения ущерба окружающей природной среде. Однако в этом случае МС оперировал правовыми нормами по состоянию на 1989 г. (выход Венгрии из Договора), и в то время МС не мог реально применить принцип предосторожности в качестве нормы обычного права. По мнению экспертов, возможно, это было причиной, по которой МС указал, что решение, которое отражало правильное применение закона в 1989 г., в 1997 г. могло выглядеть как судебная ошибка. Суд пришел к выводу, что состояние необходимости, явилось, в порядке исключения, основанием, признаваемым международным обычным правом.

Однако МС, в ходе своего рассмотрения условий, в которых Венгрия могла сослаться на концепцию экологической необходимости при прекращении ею работ на плотинах «Габчиково-Надьмарош» в 1989 г., отказался ссылаться на этот принцип или применять его. Хотя тревога Венгрии по поводу окружающей среды в районе проекта «Габчиково-Надьмарош» относится к ее «основным интересам», МС подчеркнул, что Венгрия не доказала, что в 1989 г. существовала «реальная» «опасность» и что меры, принятые Венгрией, были единственным возможным ответом.

МС определил, что в тот момент существовали серьезные факторы неопределенности в отношении нанесения в будущем ущерба запасам пресной воды и экологии.

⁴⁶ МС вынес судебное решение по делу "Габчиково-Надьмарош" (Венгрия и Словакия) 25.09.1997 г.

Позже Апелляционный орган (АО) отметил, что по делу «Габчиково-Надьмарош» МС не определил принцип принятия мер предосторожности как недавно разработанной нормы в области защиты окружающей среды. АО не стал заявлять, что такой принцип может обладать верховенством по отношению к обязательствам Договора 1977 г.

Ответственность за нанесение ущерба окружающей среде рассматривается как концептуальная основа обязательств государств в отношении нарушения норм МП. Применение общего принципа МП, что государства несут ответственность за защиту в пределах своей территории прав других государств, постепенно расширялось в результате принимаемых судебных решений в случаях причинения ущерба.

Как известно, возмещение ущерба, причиненного международно-противоправным деянием, может осуществляться в форме реституции, компенсации и сатисфакции. Они могут использоваться как самостоятельно, так и в сочетании.

Реституция является первой формой возмещения ущерба. Она означает восстановление, в пределах возможного, положения, существовавшего до совершения противоправного деяния. Приоритет реституции подтвержден международной судебной практикой.

Компенсацией является возмещение исчислимого в финансовом выражении ущерба, включая упущенную выгоду. Государство обязано компенсировать причиненный противоправным деянием ущерб в той мере, в какой он не возмещается реституцией.

Право на компенсацию закреплено общепризнанной нормой МП.

Компенсация является наиболее часто встречающейся в международной практике формой возмещения ущерба. В наше время особое значение приобретает проблема компенсации за ущерб, причиненный окружающей природной среде.

В этом контексте, в решении по делу «Габчиково - Надьмарош» МС подчеркнул:

«...потерпевшее государство имеет право на получение компенсации от государства, которое совершило международно-противоправное деяние, за причиненный ущерб».

Реституция первична, однако она может быть недостаточной для полного возмещения ущерба. Компенсация предполагает обеспечение полного возмещения ущерба.

Сатисфакция является третьей формой возмещения ущерба, которое государство должно предоставить во исполнение обязательства полного возмещения ущерба. В этом случае речь идет о возмещении ущерба нематериального характера.

МП, как и любая другая система права, определяет обстоятельства, исключаяющие противоправность деяния, не соответствующие обязательствам, к которым относятся согласие, самооборона, контрмеры, форс-мажор, бедствие и состояние необходимости. Этот перечень является исчерпывающим.

Но и эти обстоятельства не прекращают обязательство и не влияют на его содержание, они лишь оправдывают его неисполнение, пока указанные обстоятельства существуют.

Невыполнение обязательства может обосновываться состоянием необходимости в исключительных случаях. В решении МС по делу «Габчиково-Надьмарош» сказано, что

- «состояние необходимости признано обычным международным правом в качестве обстоятельства, исключаящего противоправность деяния...».

При этом МС подчеркнул, что «такое основание для исключения противоправности может быть принято только в порядке исключения».

В МП противоправность деяния государства исключается лишь в той мере, в какой это деяние является контрмерой. Судебные решения, практика государств и доктрина МП подтверждают тезис о том, что контрмеры, отвечающие определенным существенным и процессуальным условиям, могут быть правомерными. Так, в деле «Габчиково-Надьмарош» МС признал, что контрмеры могут оправдывать противоправные действия, т.е. если соблюдены соответствующие, изложенные выше условия.

МП признает правомерность контрмер (не силовых ответных мер на правонарушение, совершенное другим государством). Наиболее распространена такая контрмера, как приостановление действия обязательства, нарушенного другой стороной. В решении по делу «Габчиково-Надьмарош» МС определил, что контрмеры могут оправдывать противоправные действия, «принятые в ответ на предшествующее международно-противоправное деяние другого государства...».

В то же время, ссылка на исключаящее противоправность обстоятельство не прекращает наличие обязательства, которое восстанавливает свое действие, как только это обстоятельство прекращает существование. Так, в решении по делу «Габчиково-Надьмарош» МС определил:

- «Как только состояние необходимости прекращается, вновь возникает обязанность выполнять договорные обязательства».

По делу «Габчиково-Надьмарош» МС также зафиксировал, что:

- «Даже если будет установлено наличие состояния необходимости, оно не является основанием для прекращения договора... Как только состояние необходимости прекращается, вновь возникает обязанность выполнять договорные обязательства».

В случае серьезного нарушения многостороннего договора даже одним из его участников он может быть приостановлен или прекращен в отношении нарушившего его участника или между всеми участниками. Такое решение принимается единогласно, за исключением нарушителя, и носит окончательный характер. В случае двустороннего договора, его нарушение одной стороной дает право другой стороне ссылаться на это как на основание для прекращения или приостановления действия договора. Тем не менее, при рассмотрении дела «Габчиково-Надьмарош» МС отказался вынести решение о том, что продолжающиеся существенные нарушения обеими сторонами привели к прекращению Договора 1977 г. между Венгрией и Чехословакией.

В заключение по делу «Габчиково-Надьмарош» отметим, что ряд принципов и положений Конвенции ООН (1997 г.)⁴⁷, хотя она и не вступила в силу, были использованы МС при рассмотрении «Габчиково-Надьмарош».

4.2.2. Деятельность Ассоциации международного права

⁴⁷ Конвенция ООН «О несудоходном использовании международных водотоков», Нью-Йорк, 21 мая 1997 г. На 51 Сессии ГА ООН за Конвенцию проголосовали 103 государства, против – 3 (Китай, Турция и Бурунди), воздержались – 27 государств, до 20 мая 2000 г. не было получено требуемых 35 ратификаций, и Конвенция не вступила в силу. Фактически Конвенция открыта для подписания и в настоящее время.

Несмотря на большое число международных договоров по вопросам использования ТВР, до недавнего времени отсутствовал МПА универсального характера, который бы систематизировал основные принципы и нормы поведения государств в этой сфере.

Первая попытка кодифицировать «обычные» нормы МП сделана в середине 1960 гг. профессиональной неправительственной международной организацией – Ассоциацией международного права (АМП), которая разработала и приняла Хельсинкские правила (1966 г.)⁴⁸. Согласно Хельсинкским правилам, основополагающей нормой правового режима ТВР является принцип «разумного и справедливого использования».

В последующий период АМП выработала более 14 дополнительных рекомендаций-норм, которые были систематизированы в документе АМП «Консолидация правил АМП относительно международных водных ресурсов» (Италия, 1999 г.). В августе 2004 г. в Берлине АМП приняла новые Правила⁴⁹ «Правила, касающиеся водных ресурсов». Названные Правила являются рекомендательными и не имеют обязательной правовой силы для государств, и их рассматривают как отражение международного обычного права, сложившегося в результате длительной практики.

Конвенция ООН 1997 г. является результатом почти 30-летней скрупулезной работы Комиссии международного права (КМП) ООН по кодификации и развитию МП в области несудоходного использования международных водотоков. Конвенция является рамочным МПА. В Конвенции дальнейшее развитие и конкретизацию получили ряд основных норм и принципов международного водного права (МВП) – «разумного и справедливого использования», «принцип не причинения значительного ущерба», «общее обязательство сотрудничества», «мирного разрешения споров» и др.

Конвенция 1997 г. не вступила в силу, однако ее основные положения, в первую очередь – «принцип справедливого и разумного использования», являются юридически обязательными как для участвующих, так и не участвующих в ней государств, постольку поскольку они отражают общепризнанные нормы международного обычного права. Вместе с тем в силу рамочной природы Конвенции ее положения имеют весьма общий характер и служат, прежде всего, моделью при разработке других, более детальных МПА по конкретным водотокам с учетом специфики речного бассейна.

В частности, к такого рода МПА относятся Водная Конвенция ЕЭК ООН (1992 г.)⁵⁰ – первый МПА, направленный на создание правовой базы сотрудничества по защите и рациональному использованию ТВР в пределах крупного региона мира (ЕЭК ООН).

Вместе с тем, и при вступлении Конвенции ООН 1997 г. в силу, что маловероятно, ее положения были бы обязательными только для присоединившихся к ней стран. Кроме того, Конвенция не предусматривает создание механизма принуждения к выполнению ее требований, за исключением возможного обращения в МС ООН.

Хотя Конвенция 1997 г. не вступила в силу, однако ее основные положения, как отражающие общепризнанные нормы обычного права, были использованы МС при рассмотрении конфликта между Венгрией и Словакией по делу о проекте «Габчикowo-Надьмарош» на реке Дунай, что нашло отражение в решении МС.

⁴⁸ "Правила пользования водами международных рек" (Хельсинкские правила), Хельсинки, 1966 г.

⁴⁹ Берлинские правила по водным ресурсам (Берлинские правила), Берлин, 2004 г.

⁵⁰ Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр (Хельсинки, 17 марта 1992 г.), вступила в силу 6 октября 1996 г.



Рис. 4.3. Карта участка венгерско-словацкой границы в районе Габчи́ково-Надьмарош

Источник: www.tourua.com/ru/maps/world_maps/info-26.html

4.3. Испано-португальские водные отношения⁵¹

Испания и Португалия, расположенные на Пиренейском (Иберийском) полуострове, делят водные ресурсы бассейнов трансграничных рек Мино (Mino), Лимия (Limia) Дуэро/Доуро (Duero/Douro), Тажо/Тагус (Tajo/Tagus), Гвадиана (Guadiana). Двусторонние Соглашения 1964 г. и 1968 г. по ТВР и исполнение Сторонами их нормативных положений являются хорошими примерами сотрудничества в этой сфере. Вместе с тем, в последние десятилетия появились новые политические, экономические, социальные аспекты в испано-португальском водном сотрудничестве, которые не были урегулированы действовавшими на то время Соглашениями и требовали своего разрешения. В результате, в 1993 г. были начаты двусторонние переговоры, которые завершились подписанием в 1998 г. Конвенции Альбуфейра (Albufeira Convention).

Конвенция вобрала в себя богатый опыт взаимодействия двух стран в сфере совместного использования ТВР, включавший, в частности, вопросы эксплуатации ГТС и защиты водных ресурсов от загрязнения, борьбы с паводками и засухой и др.

Пиренейский полуостров, расположенный на юго-западе Европы, и включающий территории Испании и Португалии, имеет общий уклон к Атлантическому побережью, и практически все большие реки (за исключением рек Эбро-Ebro и Гвадалquivир-Guadalquivir) имеют направление потока через Португалию к Атлантике.

Площадь общих между двумя странами речных бассейнов охватывает немногим более 45 % территории, собственно в Португалии эта площадь достигает 64 %.

⁵¹ Использованы в целом материалы: /111/, а также: 1. Agreement on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Waters of the Spanish-Portuguese Hydrographic Basins [Albufeira, 30 November 1998]

Первым МПА между Испанией и Португалией в сфере совместного управления ТВР было Лимитское Соглашение (Limit Treaty) от 29 сентября 1879 г., в которое были внесены изменения и дополнения в 1912 г. Ряд положений Соглашения 1912 г. и в настоящее время используется как вспомогательный правовой инструмент при решении тех или иных вопросов двустороннего водного сотрудничества.

Следующим шагом в формировании международно-правовой водных отношений стало Соглашение от 11 августа 1927 г., в котором были отражены положения относительно использования гидроэнергетических ресурсов реки Доуро (Douro), и которое в значительной степени стала менее эффективной после подписания Соглашения 1964 г.

В Соглашениях 1912 г. и 1927 г. основной упор был сделан на регулирование вопросов прохождения границы и других обычных видов использования воды, таких как навигация и гидроэнергетика.

Согласно положениям Соглашений 1964 г. и 1968 г., испанско-португальские речные бассейны должны использоваться для извлечения взаимной выгоды, и ни одна из Сторон не могла использовать их исключительно для достижения только своих целей. Вместе с тем, эти 2 Соглашения имеют разную философию. В первом случае был учтен тот факт, что огромный гидроэнергетический потенциал Доуро был необходим для развития промышленности обеих стран и, особенно, – для Испании, во втором – было очевидным, что эти вопросы следует рассматривать и с позиций развития ирригации, так как вместе с урбанизацией возрастала потребность в производстве продовольствия.

Соглашение 1964 г. по реке Доуро представляет интерес с точки зрения эксплуатации гидроэнергетических ресурсов реки. Сторонами было принято решение разделить реку на 2 примерно равные части, которые соответствуют трем участкам реки:

- (а) верхний участок – от истоков реки Douro до места ее слияния с рекой Tormes, которая расположена на испанской территории, которая относилась к Португалии;
- (б) средний участок – между местами слияния рек Tormes и Huebra с рекой Douro, эксплуатация которого возлагается на Испанию;
- (в) нижний участок – остальная часть реки в нижнем течении на протяжении 6 км от слияния реки Huebra с Douro и до ее устья, который также относился к Португалии.

Это чисто физическое разделение было самым простым путем и имело и преимуществом то, что позволяло каждой стране независимо организовать работу в соответствии с национальными требованиями на гидроэнергию.

Соглашение 1968 г. имело отношение к урегулированию вопросов по остальным трансграничным рекам между Испанией и Португалией. Соглашение 1964 г. и опыт двустороннего сотрудничества на реке Доуро подвели страны к выводу необходимости развития сотрудничества по другим ТВР. Хотя основой Соглашения было развитие сотрудничества в сфере развития гидроэнергетического потенциала трансграничных рек, новое Соглашение отразило и другие аспекты совместного управления водой общих рек, в первую очередь – ирригации. Так, для частного случая пограничной реки Guadiana (Португалия) было важно гарантировать использование ее вод таким образом, чтобы удовлетворить нужды ирригации в ее бассейне, что было отмечено в Соглашении 1968 г. – в части, касающейся согласования требований гидроэнергетики и ирригации. Чтобы достигнуть взаимной выгоды, границы не были приняты во внимание и были изучены возможности всех притоков реки с точки зрения получения дополнительных эффектов, независимо от того, по чьей территории они протекали.

Также были изучены возможности использования водных ресурсов смежных к рекам Guadiana и Chanza бассейнов в целях удовлетворения нужд ирригации и коммунально-бытового сектора путем предварительного накопления воды в резервуарах путем откачек. Соглашение 1968 г. также подчеркнуло важность поддержания минимальных потоков в течение периодов низкой воды в реке в целях сохранения ее как природного объекта и рыбного хозяйства, хотя они были на более низком уровне определены национальным законодательством договаривающихся сторон.

Для реализации Соглашений 1964 г. и 1968 г. была создана «Испано-португальская Комиссия для регулирования использования международных рек» по названным выше участкам реки. Комиссия состояла из государственных служащих от правительств обеих стран и зарегистрированных эксплуатационных компаний эксплуатации. Комиссия имела полномочия одобрить или отклонить предпринимаемые действия во исполнение достигнутых договоренностей, и она является первой инстанцией, которая рассматривала спорные проблемы прежде, чем они могли быть представлены любой стороной к разрешению в арбитражном порядке.

В 1993 г. модель водного сотрудничества, отраженная в Соглашениях 1964 г. и 1968 г., дала сбой. Основной причиной стал разработанный в 1993 г. проект Закона о Национальном Гидрологическом Плане (НГП), который игнорировал текущую ситуацию и ущемлял требования Португалии в воде, что существенно нарушало сложившийся «статус-кво» в испано-португальских водных отношениях.

Соглашения 1964 г. и 1968 г. добросовестно выполнялись.

Однако увеличение в 1970 гг. водопотребления в разных секторах экономики и на разных территориях обеих стран привело к конкуренции и напряженным отношениям между ними. В этих условиях в действующие соглашения необходимо было внести изменения, этот процесс был развит в 1990 гг., когда проповедовалась так называемая “новая водная культура”, которая должна была принять во внимание изменившиеся параметры водопользования. Прежде всего, требовалось принять во внимание разноаспектный характер требований водных ресурсов и, продумать цели проектов двустороннего сотрудничества, и основные модификации должны были касаться отношений между регионами, расположенными в верхнем и нижнем течении реки.

В обеих странах произошли значительные политические, социальные, и экономические изменения, которые необходимо было пересмотреть в соответствии с положениями двустороннего Договора о дружбе и сотрудничества от 22.11.1977 г., ряд из которых касались ТВР. В соответствии с изменившимися реалиями вопрос был рассмотрен осенью 1993 г. на испанско-португальской министерской встрече на высшем уровне (Пальма-де-Мальорка), которая дала старт формальному процессу переговоров для заключения нового соглашения по ТВР. Новое Соглашение должно было расширить сферу своего действия, включая защиту водных ресурсов от загрязнения. Было проведено несколько встреч на экспертном уровне, на котором представители обеих сторон обсудили технические и юридические аспекты будущего соглашения.

На следующей министерской встрече на высшем уровне (Опорто, ноябрь 1994 г.) была принята так называемая “Декларация Опорто”, которым была создана Комиссия высшего уровня для ведения переговоров. В Декларации были подтверждены интересы обоих правительств в создании устойчивой двусторонней структуры УВР, перечислены основные вопросы, которые должны быть отражены в соглашении, а также имелось положение о необходимости завершения работ в кратчайшие сроки.

На первом этапе переговоров, до 1996 г., существенного продвижения в переговорном процессе не наблюдалось по причине парламентских выборов в Португалии и Испании в 1995 г. и 1996 г. и изменения состава правительства в обеих странах. Принимая во внимание политическую причастность на самых высоких уровнях в начале переговоров, процесс их замедления считался естественным. Однако, несмотря на это, воля и желание к проведению переговоров имелись.

На втором этапе переговоров (с 1997 г.) ситуация существенно изменилась, так как устойчивые правительства были сформированы в обеих странах, и они были готовы выполнить обязательства, принятые предыдущими правительствами. Стороны согласились, что в основу переговоров и будущего соглашения будут положены принципы Декларации Опорто. На этой стадии переговоров имел место процесс разработки Европейской Водной Директивы (ЕВД)⁵², которая положительно повлияла на процесс переговоров. Также были приняты во внимание и другие документы МВП.

На завершающем, третьем этапе переговоров (второй и третий кварталы 1998 г. и до заключительной встречи в Альбуфейра), были приняты решения по ключевым вопросам двусторонних водных отношений: трансграничное воздействие, режимы потока с требуемыми ограничениями, водные права сторон и др.

В результате, во время встречи на высшем уровне было подписано Соглашение по сотрудничеству для защиты и жизнеспособной эксплуатации вод в испанско-португальских речных бассейнов, которое известно как Соглашение Альбуфейра (или Конвенция Альбуфейра). Весьма важным обстоятельством переговорного процесса стало восстановление климата взаимного доверия для достижения соглашений, который ухудшился в течение имевшего место кризиса в двусторонних отношениях, что негативно повлияло и на общественное мнение в обеих странах.

Структура Соглашения Альбуфейра относительно проста – Преамбула, 35 статей в 6 частях, 2 Приложения и Дополнительный Протокол также с Приложением.

Преамбула суммирует общую политику Договора, синтезируя основные его положения.

В Преамбуле, кроме прочего, подчеркнут принцип баланса между использованием и защитой водных ресурсов для устойчивого (жизнеспособного) развития и координации усилий будет соблюден обеими странами для совместного УВР трансграничных рек. Устойчивость означает, что использование водных ресурсов в любой части речного бассейна (которое ранее считалось само собой разумеющимся) должно производиться таким образом, чтобы оно не оказывало существенное воздействие для другой стороны. Потенциальное использование вод должно анализироваться на предмет его влияния (негативных воздействий) на устойчивость водопользования.

Заключение одного соглашения, вместо нескольких для разных рек, более важно в международном контексте, так как основывается на положениях предыдущих соглашений. В этом плане, Соглашение изложено как договор в сотрудничестве с установлением механизмов обмена информацией и консультаций в рамках существующих институциональных структур для реализации совместных действий.

⁵² Water Framework Directive (2000). Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза № 2000/60/EC от 23.10.2000 г., устанавливающая основы для деятельности Сообщества в области водной политики)

Обмен информацией не ограничивается техническими данными, а предусматривает также взаимное извещение в сфере водного законодательства и административных методов УВР, чтобы использовать близкие инструменты управления в обеих странах.

Созданная Соглашением Двусторонняя Комиссия (ДК) должна быть информирована национальными водными администрациями относительно действий, оговоренных в Соглашении. ДК не имеет юридических полномочий для обеспечения выполнения своих решений, но в настоящее время проводится работа для определения формата полномочий ДК. ДК консультирует правительства обеих стран, представляет оценки тех или иных действий в конкретных речных бассейнах и, таким образом, формирует фундаментальный инструмент для принятия решений по тому или иному вопросу.

Вопрос оценки трансграничных воздействий особенно важен, в первую очередь – для стран, расположенных ниже по течению реки. Принятое в Соглашении решение по данному вопросу отвечает положениям МВП, в особенности Водной Конвенции 1992 г, подписанного обеими странами. Это касается как предотвращения, так и уменьшение трансграничных воздействий, а также не причинения существенного ущерба, принятия мер предосторожности и др. В Соглашении также предусмотрено, что осуществляется непрерывный контроль реализуемых проектов и последствий, исключение действий, которые могут оказать потенциальное негативное влияние на здоровье населения, общественную безопасность, или другие общие интересы.

УВР при чрезвычайных ситуациях предусматривает 3 направления:

- (а) качество водных ресурсов, предотвращение и контроль загрязнений;
- (б) использование воды с соблюдением определенного режима стока (имеется и отдельный анализ);
- (в) собственно чрезвычайные явления или ситуации, включая засуху и дефицит воды.

Для каждого случая расписан механизм соблюдения соответствующих нормативов.

Для случаев общей защиты ТВР от загрязнения приняты соответствующие положения ЕВД. Относительно мер для предотвращения и контроля загрязнений, акцент сделан на координации процедур и мер, принятых обеими странами, и положении, что они не должны отличаться от положений водного законодательства ЕС.

В части водопользования предусмотрены рациональное использование, технологии сбережения воды, применение экономических инструментов, и др., включая ситуации засухи и водного дефицита. Основным для случая непреднамеренного (случайного) загрязнения является принятие действий для минимизации его негативных эффектов.

Соглашение не указывает различие между различными ситуациями, связанными с наступлением засухи, так как засуха, прежде всего, связана с гидрометеорологическими условиями, в то время как дефицит ресурсов имеет комплексную природу.

Как правило, водный дефицит – субъективная ситуация, однако субъективность можно ограничить, а природные условия – нет. Комиссия, созданная для развития и выполнения соглашения, является структурой, которая производит оценку ситуации и разрабатывает и рекомендует действия на случай засухи.

Вопрос режима речного стока является наиболее важным аспектом Соглашения, и он регулируется отдельной статьей (19) и дополнительным Протоколом.

Соглашением устанавливаются объемы гарантируемых объемов стока (больше для испанских частей трансграничных рек, которые находятся выше по течению) в определенных пунктах. Соглашение устанавливает минимальные стоки также для участков рек, находящихся ниже по их течению, для сохранения естественного водного режима рек. Критерии для установления режимов речного стока определены в Протоколе к Соглашению.

Эксперты считают, что положения о режиме стока являются в своем роде уникальными. Водная безопасность Португалии зависит частично от воды, поступающей из Испании, и в большей степени – от качества воды. Это более существенно в отношении реки Гвадиана (Guadiana), для которой объемы воды были установлены с достаточными гарантиями, чтобы можно было разработать Бассейновые планы управления водой.

Соглашение Альбуфейра особо подчеркивает необходимость гарантий существующих использований воды и соблюдения соответствующих положений Соглашений 1964 г. и 1968 г. Как указано выше, дополнительный Протокол к Соглашению детализирует режимы стока для каждого из рек. Дополнительный Протокол устанавливает режимы стока для рек Мино (Mino), Дууро (Douro), Тажо (Tajo, Tagus), Гвадиана (Guadiana) с определением гидрологических постов (ГП) и доли от минимального объема речного стока на них внутри гидрологического года. Так, для реки Гвадиана (Guadiana) на плотине Бадажоз (Badajoz dam) и ГП Помарао (Pomarao Gauging Station) ежедневный расход воды не должен быть ниже $2,0 \text{ м}^3/\text{с}$.

Объемы стока, втекающие в Португалию, соответствуют естественным, и это принято за среднюю поставку, объемы приняты с учетом гидрологической изменчивости рек.

Соглашение Альбуфейра не устанавливает формально помесечный гарантированный сток по каждой реке, так как это, по мнению экспертов, могло бы повлечь за собой недоверие относительно выполнения этих условий. В то же время, Соглашение имеет механизмы обеспечения гарантированных экологических попусков. Обеспечение требований к воде всех водопользователей, попусков для сохранения экосистем, включая устье реки является обязательным условием. Эти требования на воду не имеют точно определенного размера, и предыдущие использования могут быть ограничены в соответствии с решениями Комиссии.

Соглашением Альбуфейра были учреждены 2 двусторонние институциональные структуры для развития трансграничного водного сотрудничества:

- (1) Конференция Сторон на высоком политическом уровне;
- (2) Комиссия по развитию и применению Соглашения (КРПС), то же, что выше – ДК (двусторонняя комиссия) – для выполнения технических функций. ДК была сформирована на паритетных началах.

Обычно институциональные структуры создаются для развития процесса управления, и они же являются первой инстанцией для разрешения возможных конфликтов. Однако для ДК и ее членов формула деятельности не была определена. Число членов ДК должен быть минимальным, чтобы она была работоспособной и с учетом того, что все сектора управления должны быть представлены в ней. КРПС работает в непосредственном контакте с государственными администрациями. Устав ДК позволяет участвовать в ее работе государственным службам или другим социальным группам населения. В настоящее время каждая национальная делегация представлена в ДК 7 членами – председателем, вице-председателем, и 5 другими членами.

Однако это число может быть изменено в любое время в соответствии с соглашением между Сторонами. Решения ДК принимаются на основе консенсуса, и направляются правительствам Сторон на рассмотрение.

ДК, в отличие от других аналогичных Международных Комиссий, не имеет никаких юридических полномочий, кроме как установленных для нее в Соглашении, поэтому имеет лишь консультативные функции.

ДК не выполняет Соглашение в части соответствующей компетенции национальных администраций. Это может быть и преимуществом, так как позволяет сосредоточиться только на вопросах совершенствования водного управления без бюрократического обязательства выполнять определенные действия. Основной помехой этому может быть лишь недостаток профессиональных навыков членов Комиссии по конкретным вопросам двусторонних водных отношений.

Основу деятельности Комиссии составляют действия сформированных рабочих групп (РГ), число которых не ограничено. Комиссия создает РГ, состав и мандат которой зависит от текущей ситуации. Как правило, членами РГ являются сотрудники соответствующих национальных государственных служб, но нет препятствий и для специалистов других категорий стать членами Комиссии.

Практика работы Комиссии показала, что могут создаваться группы 2 типов:

- (1) для решения конкретных вопросов;
- (2) для решения вопросов общего характера.

Участие гражданского общества в работе Комиссии и в развитии двустороннего сотрудничества в водной сфере является одной из целей Соглашения, и это положение зафиксировано в Уставе Комиссии. Цель достигается через организацию форумов с участием общественности для изучения мнений основных ЗИС по тем или иным проектам и вопросам. Однако принятие согласованного мнения затрудняется разным пониманием одних и тех же проблем по разные стороны границы.

Наивысшей силой обладает Конференция Сторон, во время проведения которой действие Соглашения приостанавливается. Частота проведения Конференций Сторон не установлена. Одной из наиболее важных функций Конференции является решение вопросов, которые не могли быть решены в рамках Комиссии.

Конференция созывается по просьбе заинтересованной в ней Стороны.

Механизмы решения конфликтов предусматривают переговоры и консультации, и при исчерпании этих средств – предусматривается классическая процедура арбитража, с возможностью передачи спора на рассмотрение Международного суда.

Соглашением за Сторонами закреплены права и обязанности, которые отвечают принципам и положениям современного международного права окружающей среды (МПОС). Главная задача Комиссии состоит в создании условий для соблюдения принципов МПОС, развитие инициатив устойчивого использования ТВР согласно нормам МПОС. Так, подчеркнуто, что «Стороны осуществляют обмен информацией относительно новых видов водопользования, изменяющих гидрологический режим существенно и включенных в структуру процессов планирования». Соответственно, проект Национального гидрологического плана (НГП) Испании был представлен португальской делегации в Комиссии для рассмотрения.

Португалия сделала то же самое – представила испанской делегации в Комиссии Национальный водный план (НВП). Комментарии и возражения к НГП и НВП были минимальны и удовлетворительно решены для обеих Сторон через обсуждение между Председателями делегаций Сторон и передачи в РГ для решения технических вопросов.

Комиссия вскоре провела 3 пленарных встречи и создала 8 РГ по специфическим вопросам и аспектам двусторонних отношений.

В частности, одна из РГ специализировалась на координации планируемых мер в соответствии с положениями ЕДВ, обязательными для обеих стран.

Работа над Соглашением Альбуфейра (1998 г.) показала, что учет предшествующего опыта (Соглашения 1964 г. и 1968 г.) и его адаптация к новым реалиям дают положительные результаты. Для решения технических вопросов целесообразно предусмотреть возможность создания институциональных структур с наделением их гибкими полномочиями и без привязки к текущей ситуации.

Новые международно-правовые положения должны вобрать в себя позитив ранее наработанных правил межгосударственного водного управления, учесть современный опыт и базироваться на общепризнанных принципах и нормах МП, МПОС и МВП.

4.3.1. Соглашение о сотрудничестве для защиты и устойчивого развития вод испано-португальских гидрографических бассейнов, 1998

(извлечения)⁵³

Преамбула

Королевство Испании и Республики Португалии, вдохновленные традиционным духом дружбы и сотрудничества между этими двумя нациями, желая расширить...,

Зная взаимные выгоды выполнения действующих соглашений...,

...Признавая необходимость координации их соответствующих усилий для улучшения знаний и управления водами испано-португальских гидрографических бассейнов...,

Согласились о нижеследующем:

Часть I. Общие положения

Статья 1. Определения

1. ...Стороны приняли следующие определения:

...(D) «Трансграничное воздействие» означает любой существенный неблагоприятный эффект на окружающую среду, следующий из изменения состояния трансграничных вод на территории под юрисдикцией одной из Сторон в результате человеческой деятельности, физическое происхождение которой расположено полностью или частично на территории в области под юрисдикцией другой Стороны...;

(E) «Устойчивое использование» означает такое использование, которое позволяет удовлетворить потребности нынешнего поколения без нанесения ущерба потребностям будущих поколений...;

⁵³ Неофициальный перевод

(F) «Конференция» и «Комиссия» означают объединенные органы для сотрудничества между Сторонами, учрежденные в соответствии со статьей 20;

...

Статья 2. Цель

1. Цель Соглашения состоит в том, чтобы определить структуру для сотрудничества между Сторонами для защиты поверхностных и грунтовых вод, водных и земных экосистем, которые непосредственно зависят от них и для устойчивого использования водных ресурсов гидрографических бассейнов, упомянутых в статье 3, параграфе 1. ...

Статья 3. Сфера применения

1. Соглашение применяется в отношении гидрографических бассейнов рек Мино, Лимиа, Доуро, Тагус и Гвадиана. ...

Статья 4. Цели сотрудничества и механизмы

1. Стороны должны координировать действия, чтобы обеспечить удовлетворительное состояние поверхностных и грунтовых вод..., касающийся устойчивого использования их, смягчения эффектов наводнений и ситуаций засухи или дефицита.

2. ...Стороны должны установить механизм сотрудничества...:

(А) Регулярный и систематический обмен информацией...;

(В) Консультации и действия в пределах..., установленных Соглашением;

(С) ...принятие технических, правовых, административных и иных мер, необходимых для выполнения настоящего Соглашения.

Часть II. Сотрудничество между Сторонами

Статья 5. Обмен информацией

1. Через Комиссию, Стороны должны регулярно и систематически обмениваться информацией по вопросам, определенным Соглашением, в особенности в части:

(А) Управления водой в названных гидрографических бассейнах...;

(В) Действий, которые могут иметь трансграничное воздействие на них.

2. Стороны должны обмениваться информацией относительно законодательства, организационных структур и административных методов....

3. Если одна из Сторон просит другую обеспечить информацией, которую она не имеет, запрашиваемая Сторона должна приложить усилия исполнять запрос. ...

Статья 6. Информация для общественности

1. ...Стороны создают условия для обеспечения доступа любому, кто представляет обоснованное заявление по требуемой информации...

2. Предшествующее условие не затрагивает право Сторон отклонить такое заявление на основе условий национального закона, закона Сообщества⁵⁴ или международного права, когда требуемая информация могла бы затрагивать:

(А) Национальную безопасность;

(В) Конфиденциальность процедур, выполненных общественными властями;

⁵⁴ Имеется в виду ЕС – *авт.*

- (С) Международные отношения государства;
- (D) Общественную безопасность населения;
- (E) Конфиденциальность юридических слушаний;
- (F) Коммерческие секреты;
- (G) Защиту окружающей среды, ввиду риска неправильного употребления информации.

Статья 7. Информация для Комиссии

1. Стороны должны обеспечить Комиссию всей информацией, ...особенно по:
 - (A) Идентификации объектов, ...в соответствии с Соглашением;
 - (B) Путям реализации Соглашения на национальном уровне; ...
2. Стороны готовят ежегодное сообщение относительно вопросов, охваченных в Соглашении для передачи Комиссии.

Статья 8. Консультации при трансграничных воздействиях

1. Всякий раз, когда любой из проектов или действий одной Стороны может иметь трансграничное воздействие, она должным образом уведомляет другую Сторону...
3. Стороны должны проводить консультации и после уведомления...
4. Эти консультации должны быть проведены в рамках Комиссии в пределах периода шести месяцев, которые могут быть продлены...
5. В случаях, когда Стороны не достигают соглашения по условиям параграфа 4, должны применяться условия статьи 26 этого Соглашения.

Статья 9. Оценка трансграничных воздействий

2. В рамках Комиссии, Стороны должны определить проекты и действия, которые должны быть подвергнуты оценке воздействия, а также процедуры такой оценки...
4. В рамках Комиссии, Стороны определяют проекты и действия, которые непрерывно контролируются на предмет возможности трансграничного воздействия...

Статья 10. Другие меры сотрудничества между Сторонами

2. Для каждого гидрографического бассейна, Стороны составляют и координируют планы управления и программы специальных или общих мер...

Статья 13. Качество вод

Статья 14. Предотвращение и контроль загрязнения

Статья 15. Водопользование

1. Стороны признают право друг друга на устойчивое использование водных ресурсов
3. Стороны принимают меры для обеспечения гарантий рационального и экономного использования вод, через Комиссию, координируют обмен информацией...
4. Через Комиссию, Стороны обмениваются прогнозами на новые виды использования вод, которые могут существенно изменить гидрологический режим рек...

Часть IV. Чрезвычайные ситуации

Статья 19. Засуха и дефицит ресурсов

1. Стороны координируют действия, чтобы предотвращать и управлять ситуациями засухи и дефицита вод, устанавливают исключительные меры, чтобы смягчить...

2. Исключительные меры... должны включать:

(А) Условия, в которых эти меры применяются, включая использование индикаторов, которые позволяют объективно классифицировать ситуации засухи и дефицита вод;

(В) Меры по обеспечению стимулов для управления и экономии воды;

(С) Определенные правила для использования доступных вод в этих условиях...;

(D) Управление инфраструктурой накопления вод (водохранилища и др.)...;

(Е) Меры по уменьшению потребления воды и его контроля...;

(F) Правила для распределения вод в водохранилищах и др.

4. Исключительные меры, принятые каждой Стороной, как и инциденты, которые происходят, ...должны быть срочно сообщены Комиссии для принятия мер...

Часть V. Институциональные положения

Статья 20. Органы

С целью достижения целей Соглашения, будут учреждены «Конференция Сторон» и «Комиссия применения и выполнения Соглашения»

Часть VI. Заключительные положения (разрешение споров, вступление в силу и др.)

...Приложения



Рис. 4.4а. Карта Испании и Португалии

Источник: <http://209.85.129.132/search?q=cache:2mcJyzCwc8EJ:pribalt.info/karta/karta.php>

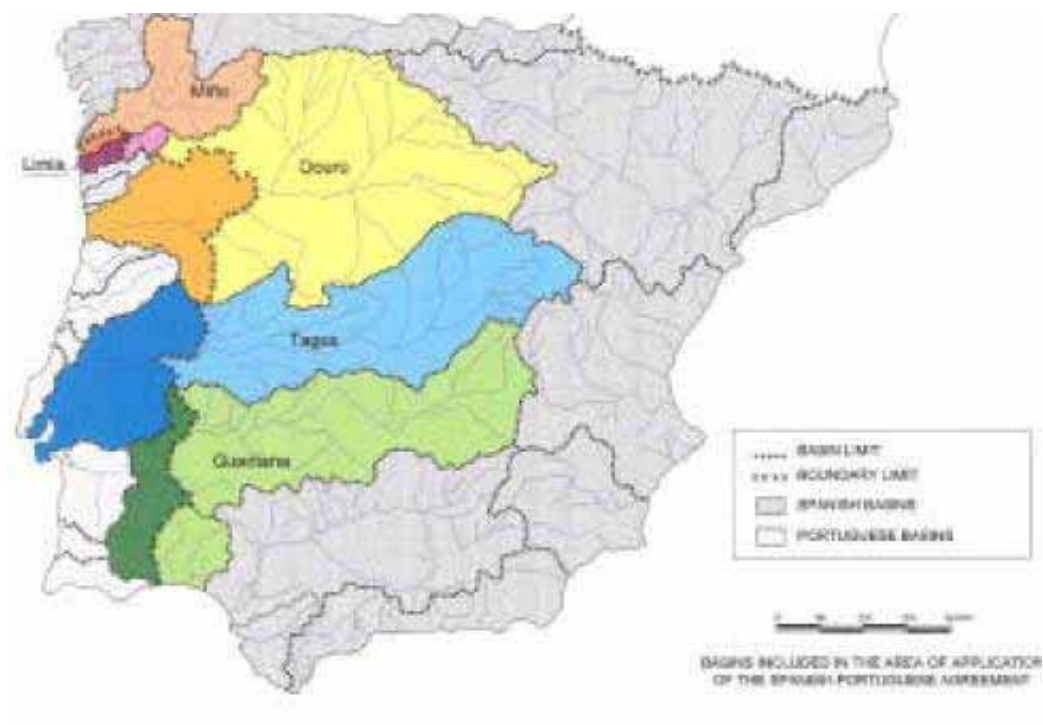


Рис. 4.4б. Трансграничные речные бассейны между Испанией и Португалией

Источник: Santafe Martinez J.M., 2003

5. Северная Америка (США и Канада)⁵⁵

По данным ИВП РАН, Северная Америка обладает запасами поверхностных водных ресурсов, которые оцениваются (вместе с Центральной Америкой) в 6440 км³/год (не считая вод ледников и ледяных куполов), или около 13% от мировых запасов. На душу населения водных ресурсов приходится более 15 000 м³/год (по данным UNEP – 16 930 км³/год), что превышает аналогичный показатель в любом другом регионе мира.

Особенностью США и Канады являются высокая обеспеченность водой и малая доля трансграничных водных объектов, к которым в целом относятся система Великих озер и реки Святого Лаврентия, река Колорадо (США-Мексика). В Канаде основными потребителями воды являются промышленность и энергетика, в США индустрия и сельское хозяйство потребляют примерно равные объемы воды. В США на душу населения используется около 1700 м³/год - больше, чем в других странах мира. В 1960гг. в США рассматривались проекты переброски воды из Канады и с Аляски на запад и юг США в объеме до 200 км³/год. От этих планов отказались из-за высокой стоимости и опасности серьезных экологических последствий. Проводимые меры по рационализации водопользования в США привели к снижению в конце XX века водозабора на 10-12 % при росте населения на 16 %. В частности, в период 1980-1995 гг. водозабор уменьшился почти на 10 %, в то время как население выросло на 16 %. В Канаде, наоборот, объем водозабора увеличился на 80 % за период 1972-1991 гг., при увеличении численности населения на 3 %.

Сельское хозяйство США развивалось по экстенсивному пути, но с середины 1950 гг. обозначилась тенденция к сбережению воды, и к 1980 г. водопотребление снизилось в 3 раза в сравнении с 1955 г. Использование воды в сельском хозяйстве в последние годы стабилизировалось, в 1980 гг. приостановилось расширение орошаемых земель. Это было связано с исчерпанием доступных водных ресурсов в засушливых районах США и тем, что доступные при нынешних технологиях освоения и с точки зрения получения прибыли земли используются полностью, которые занимают ныне около 50 % площади США. Юго-запад и запад США, а также зона производства зерновых в Канаде в маловодные годы испытывают нехватку воды, что в засушливые годы ведет к снижению урожая ряда культур. Вместе с тем сельское хозяйство дотируется, и поощряется отказ фермеров от возделывания менее продуктивных земель.

5.1. Великие озера (США, Канада)

Великие озера /Great Lakes/ (США, Канада) включают группу из 5 озер в восточной части Северной Америки, в бассейне реки Святого Лаврентия:

1. Верхнее (площадь – 82 400 км², максимальная глубина – 393 м),
2. Гурон (59 600 км², 208 м),
3. Мичиган (58 000 км², 281 м),

⁵⁵ Основные источники: /12, 21, 26, 28, 30, 31, 39, 40, 52, 54, 65, 71, 88, 89, 121/; и др.

4. Эри (25 700 км², 64 м),

5. Онтарио (19 500 км², 236 м).

Оз. Мичиган находится в США, по другим озерам и соединяющим их коротким рекам проходит граница между США и Канадой. Канаде принадлежит часть акватории 4 озер. Великие озера имеют общую длину береговой линии около 18 000 км, площадь водного зеркала – 245 200 км². Площадь бассейна Великих озер оценивается в 768 000 км² (включая площадь самих озер). Объем воды составляет около 22 725 км³. Великие озера расположены ступенями, разница в высоте озер Верхнее, Гурон, Мичиган и Эри не превышает в 9 м, и только озеро Онтарио находится почти на 100 м ниже озера Эри. Озера соединены между собой относительно короткими, но многоводными реками: озера Верхнее и Гурон рекой Сент-Мэрис (длина 112 км), озера Гурон и Эри рекой Сент-Клэр (длина 43 км) и озеро Сент-Клэр (площадь 1275 км²) рекой Детройт (длина 51 км), озера Эри и Онтарио рекой Ниагара (длина 54 км), образующей Ниагарский водопад (высота около 50 м). Озера Гурон и Мичиган соединяет пролив Макино шириной около 3 км. В Великие озера впадает несколько сотен малых рек, сток из озер происходит по реке Св. Лаврентия, вытекающего из озера Онтарио) и впадающего в Атлантический океан. Средний расход воды в истоке – около 6640 м³/сек. Воды Великих озер имеют малую минерализацию (от 0.06 до 0.13 г/л). В озёрах водится более 170 видов рыб (карповые, окуневые, лососевые, сиговые, форелевые и др.). С юга и юго-востока к Великим озерам примыкают густо заселенные индустриальные районы, с севера и запада - аграрно-сырьевые районы США и Канады. На Великих озерах расположены крупнейшие города США – Чикаго и Милуоки на берегах озера Мичиган, Буффало и Кливленд – озера Эри, Детройт на берегах одноименной реки, – а также второй по величине город Канады – Торонто на берегах озера Онтарио. Великие озера соединены с бассейнами реки Миссисипи системой судоходных каналов, начинающейся у г. Чикаго, и реки Гудзон каналом, берущим начало из озера Эри.

Бассейн Великих озер – одна из крупнейших на планете водосборных систем; содержит 18 % мировых запасов пресных вод. Скорость возобновления воды в озерах составляет менее 1 % в год за счет осадков, поверхностного и подземного стока. Масштабное использование водных ресурсов в США и обжитой части Канады привели к серьезным экологическим и социально-экономическим проблемам, прежде всего - загрязнению поверхностных и подземных вод. Особенно интенсивно экономика США стала развиваться после второй мировой войны, когда наблюдался невиданный ранее рост промышленности. Промышленные, хозяйственно-бытовые и иные стоки без очистки в водные объекты. В озерах значительно понизилось содержание кислорода, стала погибать рыба. Концентрация ртути, пестицидов и других загрязнителей во много раз превышала допустимую норму. Использование и сброс в водные системы токсичных хлорсодержащих (ДДТ, ПХБ) соединений, синтетических удобрений приводило к попаданию их в пищевые цепи. В конце 1960 гг. 40 % водных систем США не могли использоваться для ловли рыбы и купания из-за загрязнения вод. При этом большие объемы загрязнителей сбрасывались в Великие озера. В частности, в начале 1970-х гг. озеро Эри стало практически «мертвым» из-за интенсивного загрязнения.

До начала 1970 гг. озера подвергались загрязнению вредными веществами из-за недостаточной очистки промышленных сточных вод, поступления с поверхностным стоком удобрений и отходов. Так, в этот период в водах озера Эри отмечались избыток фосфора, цветение водорослей, сокращение популяции рыб. Особенно пострадали аборигенные (местные) сообщества живых водных организмов.

Несколько отступая от темы (Великие озера), заметим, что основной правовой базой для сотрудничества по водным вопросам между Канадой и США является рамочный Договор между США и Канадой о пограничных водах 1909 г., а основной структурой – американо-канадская Международная объединенная комиссия (МОК) по пограничным водам. МОК состоит из представителей Канады и США, имеет полномочия оценивать количественное и качественное состояние водосборов вдоль международной границы. Так, в другом Договоре (от 1944 г.) зафиксировано, что «пограничные воды - бесценный ресурс, принадлежащий народам Канады и США», и что правительства обеих стран «несут ответственность за управление этими ресурсами и обеспечение безопасного и обильного снабжения чистой водой».

Комиссия имеет широкие полномочия.

Договор о пограничных водах между США и Канадой 1909 г. успешно действует по сегодняшний день и, в зависимости от ситуации, зонтичный Договор дополняется новыми положениями. Представляет интерес краткая информация о Комиссии.

Статья VII Договора 1909 г. предусматривает создание и поддержание деятельности постоянной канадско-американской Международной совместной комиссии (МСК), состоящей из 6 членов на паритетной основе – по 3 от каждой Стороны.

Комиссия не является органом правительства, а члены Комиссии не представляют правительства, которые их назначили, не получают от них инструкции и не подотчетны им, т. е. являются независимыми в принятии решений.

Статья XII Договора обязывает членов Комиссии беспристрастно выполнять свои обязанности. Независимость членов Комиссии подтверждается также иммунитетом Комиссии против судебных процессов в обеих странах. Фактически члены Комиссии могут быть лишены своих полномочий только Соглашением между двумя странами.

Комиссия функционирует как коллегиальный орган в интересах обеих стран.

Комиссия наделена рядом преимуществ, прежде всего – она не является органом для переговоров между правительствами Сторон, и это позволяет избежать недостатков данного процесса. Комиссия обязана быть беспристрастной в изучении вопросов и находить решения, находящиеся над конкурентными национальными интересами.

Паритет членства гарантирует равноправие участвующих сторон, а постоянное функционирование Комиссии освобождает ее от инструкций правительств Сторон на принятие решения, что требовалось бы в случае судебного разбирательства, и от политического давления. Двусторонний мандат Комиссии помогает ей избежать процедуры урегулирования спорных вопросов с привлечением третьей стороны.

Основная задача Комиссии состоит в предотвращении и урегулировании споров между Канадой и США. В целях реализации поставленных задач, Комиссия выполняет следующие 3 основные функции:

- Первая функция – псевдо-судебная.

Комиссия имеет право управлять заявками на любое новое пользование, заграждение или забор воды в одной стране, в результате которых предполагается изменение естественного уровня воды или объема стока в другой стране. Для принятия решений, Комиссия обычно предварительно создает совет для консультирования по проблемам, которые возникают по рассматриваемому вопросу;

- Вторая – консультативная.

Комиссия имеет полномочия по управлению заявками на строительство любых сооружений, плотин или других заграждений на реках, если эти проекты поднимают естественный уровень воды по другую сторону границы в стране выше по течению.

Для принятия решений по консультативным функциям, Комиссия также создает совет для консультирования по рассматриваемым проблемам.

Решения Комиссии по первым двум его функциям (псевдо-судебной и консультативной) являются окончательными и обязательными для исполнения;

- Третья функция – арбитражная.

Комиссия рассматривает любой спорный вопрос, переданный ей правительствами Сторон. Совет и согласие Сената США требуются до того, как правительство США сможет начать данный юридически обязательный арбитражный процесс.

За 100 лет Комиссии не было передано ни одного дела по данному вопросу.

Применимое международное право для водных ресурсов приграничного региона между США и Канадой устанавливается также согласно положениям Договора 1909 г.

Так, когда Комиссию просят одобрить проект на пограничных водах, она применяет правила и принципы, установленные в Договоре. Комиссия может применять и другие соответствующие правила МП. Но при рассмотрении дел Комиссия обычно руководствуется принципами, согласованными между правительствами, что оставляет мало возможностей для применения других правил МП.

Решения, принимаемые Комиссией, требуют согласования, по крайней мере, с 4 членами Комиссии, для обеспечения того, чтобы можно было достигнуть соглашения только в случае, если хотя бы один член от одной страны согласен с решением.

На практике почти все решения принимаются на основе консенсуса, и этот факт многие эксперты считают несомненным достижением. Равенство членства теоретически могло бы привести к разделению мнений поровну и созданию тупиковой ситуации. Однако, на протяжении 100 лет, мнения членов Комиссии разделялись по национальной линии только в двух случаях из 117, но и в этих случаях достигалось согласие.

Другая особенность процедур Комиссии состоит в совместном расследовании.

Как указано выше, по псевдо-судебным и консультативным делам Комиссия создает Советы для консультирования, состоящие из равного количества членов от каждой страны, представляющих федеральные, провинциальные или от штатов организации, или частный сектор. Действует негласное правило, что член Совета действует на основе профессиональных и личных качеств, а не как представитель своего правительства или организации. Как и Комиссия, Советы стремятся работать на основе консенсуса. Этот метод совместного рассмотрения спорных вопросов межгосударственных отношений более надежен и эффективен, чем любой другой, используемый при урегулировании спорных вопросов третьей стороной или при переговорах. Совместное расследование является самым важным элементом достижения консенсуса, как в рамках Комиссии, так и среди сообществ, которые могут быть затронуты ее решением. Тем не менее, соответствующие положения Договора обязывают Комиссию предоставлять сторонам «возможность быть услышанным» по любому разбирательству. В этих целях Комиссия проводит общественные слушания, при рассмотрении вопросов трансграничного характера приглашает и поддерживает участие провинциальных, государственных и муниципальных правительств.

В 1970 г. МОК опубликовала доклад загрязнению “нижних” Великих озер.

Доклад Комиссии (от 1970 г.) стал основой для заключения Соглашения 1972 г. о качестве воды в Великих озерах и согласованных действиях по его восстановлению.

С 1972 г. частный и общественный сектора затратили более 500 млрд. USD на контроль и очистку сточных вод, главным образом - коммунальных и промышленных точечных источников загрязнения. В 1972 г. Канада и США начали систематическую работу по очистке Великих озер, в результате чего был резко снижен сброс загрязнителей из наземных точечных источников. В дальнейшем в Соглашение 1972 г. дополнялось в соответствии с текущей ситуацией. Так, в 1978 г. в Соглашение были внесены положения о необходимости экосистемного подхода при проведении природоохранных мероприятий и необходимости борьбы с устойчивыми химическими загрязнителями.

В 1987 г. основными направлениями природоохранной политики стали сокращение фосфатной нагрузки, загрязнений, поступающих из воздуха и с суши, а также решение проблем, связанных с загрязнением донных отложений (для снижения вторичного загрязнения) и подземных вод. В этом же году были разработаны Планы действий по очистке предварительно выявленных 43 экологически неблагополучных территорий и начаты широкомасштабные работы по реализации Планов действий. Соответственно, был сокращен сброс в озера ряда устойчивых токсичных химических загрязнителей.

Начиная с 1972 г. отмечено снижение на 71 % объемов производства, использования и сброса со сточными водами 7 основных токсичных соединений. С конца 1980 гг. удалось достичь сокращения объема токсичных веществ на 82 %. В итоге резкого сокращения поступления фосфора и других загрязнителей существенно уменьшилось развитие водорослей в озере Эри и снизился дефицит кислорода в придонном слое. Объявленное ранее “мертвым” озеро стало крупнейшим в мире районом добычи окуня.

Однако в 1990 гг. быстрое развитие городов и промышленности продолжало наносить ущерб состоянию окружающей среды на водосборах озер. В Великих озерах обнаружено до одной тысячи видов токсичных загрязнителей, которые попадают туда вместе со сточными водами и кислотными дождями. Проблема кислотных дождей остается одной из наиболее острых, около 50 % кислотных дождей в Канаду поступают из США. Было установлено также, что до 96 % хлорсодержащих химических соединений в водах Великих озер поступает из атмосферы. Возможно, именно поэтому Канада первой подписала подписавших Киотский протокол о регулировании выбросов в атмосферу парниковых газов и ввела на своей территории обязательную систему отчетности по количеству выброшенных в атмосферу парниковых газов для промышленных предприятий. В то же время, США не подписали Киотский протокол.

Для решения проблемы, в первой половине 1990 гг. США и Канада разработали Стратегию защиты Великих озер от загрязнения токсичными веществами, которая начала реализовываться с 1997г. Стратегия включает мероприятия, связанные с заменой высокотоксичных химикатов в промышленных циклах на малотоксичные с поэтапным отказом от веществ, представляющих риск для здоровья людей и окружающей среды. По мнению экспертов, Стратегия вносит значительный вклад в снижение и устранение содержания токсичных химикатов в экосистеме Великих озер. Большинство экспертов высоко оценивают совместные усилия США и Канады, направленные на улучшение качества вод Великих озер, и считают, что эти представляют собой выдающийся пример сотрудничества как межгосударственного, так и местных водопользователей.

Эксперты подчеркивают достижение серьезного прогресса в повышении качества природных, особенно – поверхностных вод США и Канадой.

Ряд экспертов считают достижения Комиссии сильно преувеличенными. Так, по их мнению, несмотря на колоссальные усилия и материальные затраты на уменьшение загрязненности Великих озер, до настоящего времени концентрация ртути и ряда пестицидов в у некоторых видов рыб настолько высока, что употребление их в пищу опасно для здоровья. Последние отчеты Комиссии содержат также предупреждение о замедлении прогресса в решении ряда проблем – расчистка донных отложений, содержащих устойчивые токсичные загрязнители, и борьба с инвазионными («чужими») видами (видами-вселенцами) животных и растений, поступающими в озера как «балластный груз» океанских судов и другими путями. Опасность заключается в их быстром размножении при отсутствии естественных хищников и других регулирующих механизмов в ущерб новому месту их обитания.

По мнению экспертов, Великие озера, которые остаются главным источником свежей воды в Канаде, могут оказаться перед лицом и других проблем окружающей среды. Так, глобальное потепление может вызвать понижение уровня озер на 1 м к середине XXI века, что может привести к серьезным экологическим последствиям. Нехватка воды может поставить вопрос о необходимости переброски части стока рек или о заборе озерных вод, что создает угрозу устойчивому использованию водных ресурсов.

Эксперты считают, что частые засухи и наводнения, катастрофическое снижение запасов воды в Великих озерах являются основными вызовами для северной части континента. Увеличивающийся дефицит пресной воды в Северной Америке уже стоит США и Канаде десятков миллиардов USD ежегодно.

По прогнозам экспертов, частота крупных наводнений, которые ранее происходили с периодичностью раз в 500 лет, в течение XXI века возрастет в 10 раз. Средний и Южный запад США подвергаются сильным засухам, которые ведут к серьезной деградации почв и снижению уровня подземных вод. Так, запасы подземных вод в крупнейшем водоносном бассейне Огаллала сокращаются ежегодно на 12 км³, дальнейшее понижение уровня подземных вод вызовет дефицит воды в 8 штатах США.

Ситуация с дефицитом воды непосредственно связана с антропогенной деятельностью. Так, перебор воды во время череды засух в США в 1930-х гг., когда фермеры, чтобы хоть как-то уберечь почву от деградации и собрать урожай, интенсивно откачивали воды из подземных источников, сказывается по настоящее время. Уменьшение подземных водных запасов влечет за собой увеличение потребления воды из поверхностных источников, какими являются, в частности, Великие озера. Так, в США ведутся споры о возможности переброски водных ресурсов из Великих озер в реку Миссисипи для удовлетворения нужд в жаркий период года.

В то же время, интенсификация сельского хозяйства и рост городских поселений и населения в целом привели к масштабному росту диффузного загрязнения в результате ливневого стока с городских территорий, смыва с сельскохозяйственных полей, пастбищ и животноводческих комплексов избытка удобрений, пестицидов и гербицидов и других химических препаратов.

По мнению экспертов, этот тип рассеянного загрязнения стал новым вызовом двух последних десятилетий XX века для североамериканского континента.

За 100 лет своей деятельности Комиссия накопила богатый практический опыт в рассмотрении вопросов использования ТВР и окружающей среды.

Так, в частности:

- в 1931 г. Комиссия представила правительствам рекомендации о мерах, направленных на уменьшение выбросов плавильного завода в Трейле (Британская Колумбия) и предложила формулу выплаты компенсации за ущерб, нанесенный США.

Рекомендации Комиссии позволили предотвратить серьезный конфликт;

- в 1944 г. Комиссию попросили исследовать возможность использования и развития реки Колумбии, а в 1959 г. – разработать рекомендации по принципам распределения выгод в низовьях, особенно в отношении гидроэнергии и контроля паводков.

Соответствующий отчет Комиссии помог правительствам США и Канады заключить в 1961 г. Соглашение о развитии реки Колумбия;

- в 1975 г. и 1985 г. Комиссия, по поручению правительств Сторон, изучила вопрос и представила рекомендации по 2 проектам, предложенным к реализации в США (дело водозаборного сооружения в США, Гаррисон, 1975 г.) и Канаде (дело Флетхеда, 1985 г.) относительно возможности нарушения положений Договора 1909 г.

По рекомендации Комиссии оба проекта были отклонены;

- в 1998 г. канадская компания получила разрешение от Министерства окружающей среды Онтарио на экспорт воды в Азию в объеме 600 тыс. м³/год из озера Верхнее.

Однако после обращения МИД Канады к США с предложением рассмотреть этот вопрос Комиссией, канадской компании пришлось отказаться от коммерческой сделки.

В этом контексте, в 2001 г. в Канаде был принят закон, запрещающий массовые заборы воды из Великих озёр и других пограничных рек и озёр.

Эти и другие примеры показывают сложность и спорный характер проблем, рассматриваемых Комиссией. Но они также показывают, что Комиссия с приданными ей полномочиями и единым мандатом способна эффективно организовать работу, особенно по части урегулирования спорных вопросов по трансграничным водам. Что касается такого вопроса, как водodelение, Договор 1909 г. определяет его на основе равного распределения выгод, определяемых в основном выработкой гидроэнергии.

В целом эксперты полагают, что канадско-американская пограничная Комиссия может служить хорошим примером в деле управления трансграничными водными ресурсами. Вместе с тем, эксперты к одной из основных причин успешной деятельности Комиссии относят то обстоятельство, что проблемы, связанные с использованием трансграничных водных ресурсов и охраны окружающей среды, были традиционными вопросами, рассмотрение которых входило в компетенцию Комиссии.



Рис. 5.1. Схема Великих Озер (США-Канада)

Источник: www.go-usa.com.ua/tree/about-canada/45e2e7ead036a/

5.2. Бассейн реки Колумбия (Канада, США): пример проекта плотины Гранд-Кули

В период май 1998 г. - ноябрь 2000 г. по инициативе Всемирной Комиссии по большим плотинам (ВКБП) международными экспертами были рассмотрены конкретные примеры больших плотин в 10 странах, а также около 150 других плотин в целях изучения их влияния на окружающую среду и других вопросов, связанных с их планированием, строительством, функционированием, последствиями

Одним из рассмотренных ВКБП примеров стала плотина Гранд-Кули, многоцелевой проект, осуществленный в 1930-х гг. на реке Колумбия.

Колумбия, река на северо-западе Северной Америки, пересекает канадскую провинцию Британская Колумбия и штат США Вашингтон, значительная часть реки является границей между штатами Вашингтон и Орегон. Колумбия - самая полноводная река, впадающая в Тихий океан в западном полушарии, и четвертая в США после рек Миссисипи, Святого Лаврентия и Макензи. Среднегодовой расход реки оценивается в 7500 м³/сек, длина реки – около 2250 км, площадь бассейна – более 668 000 км². В Канаде расположено 15 % водосборного бассейна реки. Значительный перепад высот создает благоприятные условия для строительства ГЭС и выработки гидроэлектроэнергии. Река Колумбия является крупнейшей в Северной Америке по производству гидроэнергии, на ней в США и в Канаде построено 14 ГЭС.

Плотина Гранд-Кули на реке Колумбия – самая крупная бетонная плотина в мире. Строительство плотины (штат Вашингтон, США) начато в 1933 г., после подписания президентом США Ф.Д. Рузвельтом Декрета «О строительстве федеральной плотины Гранд-Кули». Первый генератор пущен в строй 22 марта 1941 г, строительство полностью завершено в 1942 г. Длина гребня плотины – 1272 м, высота - 168 м.

Плотина образует водохранилище (озеро Рузвельта).

По мощности – 6.8 тыс. МВт (по другим данным – 6.5 тыс. МВт) – ГЭС Гранд-Кули занимает первое место в США и третье в мире, уступая ГЭС «Итайпу» на реке Парана в Бразилии (12.6 тыс. МВт), построенной в 1983 г. и Саяно-Шушенской ГЭС на реке Енисей в России (6.4 тыс. МВт), построенной в 1989 г.

По инициативе ВКБП экспертами был подготовлен ретроспективный анализ ситуации с проектом строительства плотины Гранд-Кули в бассейне реки Колумбия. Анализ показал, что основную прибыль от реализации проекта получило орошаемое земледелие и гидроэнергетика, а основные потери понесли коренные индейские племена верхнего течения реки Колумбия, что впоследствии привело к конфликту.

Основными факторами в разработке и реализации проекта строительства плотины Гранд-Кули, повлекшими негативные последствия, эксперты назвали:

- низкое участие основных ЗИС в процессе принятия решений по проекту;
- несправедливая компенсация коренным американским и канадским племенам индейцев, утрата возможности рыболовства которыми была основной потерей;
- различное понимание основными ЗИС текущих затрат и будущих прибылей проекта.

По мнению экспертов, проведенные расчеты по предварительной оценке воздействия проекта при планировании в действительности оказались неточными.

Исследование примера проекта Гранд-Кули позволило извлечь уроки, которые могут быть полезны для планирования и управления другими проектами по развитию водных ресурсов. Плотина Гранд-Кули является частью Проекта бассейна Колумбия (ПБК), охватывает строительство плотины и связанные с ней оросительные системы, обеспечивает водой около 267 000 га орошаемых земель.

Кроме выработки электроэнергии и обеспечения водой орошаемых земель, ПБК играет важную роль в борьбе с паводками как часть системы плотин в США и Канаде, хотя плотина первоначально не имела как одну из целей борьбу с паводками. Плотина Гранд-Кули и ПБК оказали воздействие на различные группы людей. Бенефициариями стали ирригаторы, потребители электроэнергии, другие виды деятельности в нижнем течении, население, получившее выгоды от защиты от наводнений и экономического развития, связанного с дешевой энергией, орошением и рекреационными услугами.

Ирригаторы (фермеры) и сельскохозяйственный сектор штата Вашингтон в целом стали главными бенефициариями проекта, как было предусмотрено первоначальными планами. Фермеры ПБК извлекли через получение воды и энергии по субсидируемым государством ценам. В частности, в 1992 г. в зоне ПБК производилось 17 % валовой продукции яблок штата Вашингтон, 28 % картофеля и 32 % сена.

В результате реализации проекта фермеры выиграли также от сопутствующей инфраструктуры (дороги, школы и др.). Результаты проекта внесли вклад в широкое развитие пищевой промышленности, что было невозможным без капиталовложений федерального правительства в оросительные системы. Проект Гранд-Кули стал выгоден для потребителей электроэнергии на Тихоокеанском Северо-западе.

Местное Федеральное Управление гидроэнергетикой («Боневиль»), в полномочия которой входили распределение и продажа вырабатываемой гидроэнергии, отпускало свои пользователям электроэнергию по ценам ниже рыночных тарифов. Крупными пользователями гидроэнергии плотины Гранд-Кули являлся ряд крупных американских алюминиевых компаний («Алкоа» и др.), которые продолжают получать дешевую энергию из федеральной гидроэнергетической системы бассейна Колумбии, которая включает плотину Гранд-Кули в качестве главного производителя электроэнергии.

Плотина Гранд-Кули имеет большой полезный объем в американской части речного бассейна. В сочетании с дорогостоящей системой дамб, эти плотины обеспечивают защиту от паводков таких центров как Портленд, Орегон, Ванкувер, Вашингтон. В частности, проведенное Военно-инженерным корпусом США в 1999 г. исследование оценило, что ежегодные выгоды от наличия плотины Гранд-Кули, связанные с защитой от паводков, составляют свыше 20 млн. долларов (в ценах 1998 г.).

Выгоды из систем Национальной зоной отдыха озера Рузвельта, плотины Гранд-Кули и множества прудов и ветландов на территории ПБК получили также многие туристы и просто отдыхающие, занимающиеся водным спортом, рыболовством, охотой. Так, связанные с ПБК рекреационные системы ежегодно имеют около 3 млн. человеко-дней посещений, свыше 1,3 млн. которых связаны с коммерческим рыболовством. Широкое использование рекреационных систем также поддерживает связанную с организацией отдыха коммерческую деятельность в соседних городах. Плотина Гранд-Кули и ПБК способствовали социально-экономическому развитию Тихоокеанского Северо-запада, при строительстве плотины проект обеспечил работой тысячи людей.

После завершения строительства плотины дешевая энергия привлекла в регион различные отрасли промышленности, такие, как выплавка алюминия, судостроение и производство вооружений.

Оборонные предприятия региона, например, компания «Боинг», повысили занятость и производили продукцию для военных нужд союзников во Второй мировой войне, наличие дешевой энергии способствовало развитию таких региональных центров, как Сиэтл в Вашингтоне, Портленд в Орегоне.

В то же время, проект оказал негативное воздействие, в частности, на коренные американские и канадские племена, главным занятием которых была ловля лосося.

Понесшими ущерб от проекта стали также:

- налогоплательщики США, оплачивавшие проект,
- лица, обеспокоенные запасами лосося и стальноголового лосося,
- фермеры вне зоны орошения проекта, конкурирующие с фермерами проекта,
- лица, переселенные из зоны затопления проекта, и жители верховьев реки.

Главным прямым негативным эффектом реализации проекта стало затопление земель (свыше 28 300 га) и переселение населения, а также уничтожение стад лососей и стальноголовых лососей в верхнем течении реки выше плотины Гранд-Кули. Основным ущерб был нанесен коренным американским и канадским племенам индейцев, около 2300-2500 индейцев было переселено, как и около 4000 некоренных американцев, многие из которых не получили какую-либо помощь от федерального правительства или были неудовлетворенны выплаченными компенсациями. Плотина преградила путь лососей и стальноголовых лососей к районам нереста в верховьях реки. Индейские племена, зависящие от ловли лосося и стальноголового лосося, были вынуждены рыбачить в другом месте или прекратить ловлю этих видов рыб. Это изменение имело сопряженные негативные последствия, так как лосось прежде играл центральную роль в культурной, религиозной, экономической и социальной жизни индейских племен. Хотя оказавшимся под воздействием проекта индейским племенам, как указано выше, было выплачена компенсация, денежные выплаты не могли полностью покрыть вызванные строительством плотины Гранд-Кули потери.

Плотина Гранд-Кули не была единственной причиной сокращения стада анадромных рыб (размножающихся в пресной воде, совершающих затем миграцию в море для нагула и возвращающихся для нереста в места своего размножения), но плотина усугубило уже существовавшие негативные условия обитания. Функционирование плотины в сочетании с другими плотинами, являющимися частью системы реки Колумбия, прибавило других проблем (уменьшение стока в нижнем течении и др.).

В 1933 г., когда Бюро мелиорации США начало строительство плотины, главной целью было обеспечение занятости населения в период экономического спада и производство дешевой гидроэнергии, но в дальнейшем проект был расширен и включил также вопросы орошения. После завершения первого этапа проекта (1941 г.), были предложены дополнительные цели проекта, основными из которых стали рекреация, регулирование паводков и охрана природы. В 1930-1940 гг. для строительства плотины Гранд-Кули и реализации в целом ПБК использовались средства федерального правительства - Минфина США, и Управление энергетикой «Боневиль» обязалось уплатить Минфину США за значительную часть расходов по проектам орошения.

В течение 1930 гг. преобладала идея, что субсидируемое орошение аридных земель необходимо. Считалось, что доходы, получаемые от продажи гидроэнергии, покроют 87 % затрат на ирригационное строительство, выделенных в номинальных USD. Было предусмотрено, что эти платежи будут произведены между 2009 и 2045 гг.

Постепенно сошла на нет одна из основных первоначальных целей ПБК – поддержка фермерских хозяйств, расположенных в полуаридных районах бассейна Колумбия, но сохранились долгосрочные контракты, гарантирующие субсидируемые правительством цены для оросительной воды. Для реализации этой цели и размещения фермерских семей на востоке Вашингтона потребовались дополнительные инвестиции.

В соответствии с действовавшими федеральными законами, на фермеров возлагалась обязанность оплаты стоимости строительства, основываясь на их «возможности платить», а не на действительной стоимости проекта. В конечном счете, ирригаторы должны были оплатить 13 % номинальной стоимости оросительной части проекта. Оставшуюся стоимость оросительных систем будут нести плательщики Управления «Боневиль» и налогоплательщики США. До начала 2000 г. 24 % стоимости проекта по орошению покрывалась из доходов от продажи гидроэнергии. Однако, в свое время не предусмотренная выплата процентов на федеральные средства, использованные для строительства оросительных систем, и предоставление 50-летнего периода отсрочки (начавшегося по истечении 10 лет от времени разработки ирригационного блока – 1949 г.) обусловили то обстоятельство, что выплата Минфину должна была начаться в 2009 г. Казначейство США в свое время покрыло все издержки проекта. Однако, по оценкам, реальная стоимость, в отличие от номинальной, вследствие инфляции, никогда не может быть возмещена. Эксперты также уверены, что налогоплательщики США до сих пор несут основное бремя финансовых капиталовложений в плотину Гранд-Кули.

Проект также оказал негативное воздействие на фермеров, живших за пределами зоны прямого воздействия проекта (так, штата Айдахо), из-за предоставления субсидий фермерам ПБК, т.к. это уменьшало их связанные с орошением текущие расходы. В результате федеральных субсидий на орошение фермеры ПБК могли брать меньше за свою аграрную продукцию, чем она обходилась фактически. Т. е., как сказано выше, фермеры зоны проекта имели значительные преимущества по сравнению с другими (вне проекта) фермерами, выращивающим такую же продукцию, но не имеющим таких субсидий. Жители верхнего течения реки также понесли ущербы в земле, лесе, рабочих местах, которые стали последствиями строительства на реке трех плотин, сооруженных как часть системы водохранилищ, управляемых совместно США и Канадой.

На решение о строительстве плотины Гранд-Кули оказало воздействие много факторов, в том числе экономическая и политическая ситуация тех времен (Великая депрессия, Вторая мировая война и др.). Но выбор был сделан без возможности участия основных ЗИС в обсуждении проекта, и недостаток участия некоторых ряда ЗИС привел к конфликтам, продолжавшимся более полувека. И в последние десятилетия, когда процессы принятия решений стали более прозрачными, дисбаланс сил между основными ЗИС продолжает оставаться источником напряжения между ними.

Как отмечено выше, президент США Ф.Д.Рузвельт сыграл решающую роль в принятии решения о строительстве плотины Гранд-Кули на реке Колумбия. В частности, Военно-инженерный корпус (ВИК) США в 1933 г. был против строительства объекта, но Рузвельт рассматривал проект как возврат долгов перед избирателями штата Вашингтон, проголосовавших за него на выборах 1932 г. и как средство обеспечения новых рабочих мест и производства дешевой энергии для региона.

Основываясь на исследованиях ВИК США и Бюро по мелиорации (БМ) США о технической осуществимости проекта, Рузвельт призвал БМ США реализовать проект.

Через 2 года после начала строительства плотины, в 1935 г., Рузвельт одобрил расширение проекта плотины Гранд-Кули с целью повышения мощности ГЭС и внедрения дополнительных проектов, в частности – ирригационных.

Эти дополнения к проекту плотины Гранд-Кули, а именно - ПБК, были призваны стимулировать переселение фермеров в полуаридные районы на востоке штата Вашингтон. На основе консультаций с общественностью основные ЗИС представляли интересы орошения и гидроэнергетики. Следует отметить, что интересы ирригации благоприятствовали проекту, а интересы частной энергетики были против него, так как опасались конкуренции с дешевой государственной энергией. К этому времени определились и другие ЗИС, но они не имели голоса в процессе принятия решения.

Наиболее заметным было отсутствие в обсуждениях представителей коренных жителей США и Канады (индейских племен) и нескольких тысяч жителей, чьи дома и города попадали под территорию затопления.

Соответственно, справедливая компенсация тем, кому был нанесен основной ущерб, не была выплачена в случае плотины Гранд-Кули. В результате возникали конфликты между теми, кто считал проект несправедливым (так, коренными американскими и канадскими племенами индейцев), и правительственными органами, реализовавшими проект. В середине 1930гг., когда начальный этап проекта был реализован, национальные СМИ все еще убеждали, что гидроэнергия плотины Гранд-Кули не будет востребована. Ситуация радикально изменилась через несколько лет, когда США начали подготовку ко Второй мировой войне. Алюминиевые заводы стали необходимы для поддержания военной экономики, расположенной на Северо-западе США из-за изобилия дешевой государственной энергии в регионе. В то же время, поселенцы и коренные жители, вынужденные переселиться из зоны затопления, а также представители коренных индейцев оказались в неблагоприятных условиях.

Часть из понесших ущерб жителей американской части плотины Гранд-Кули обращалась в суд, но судебные процессы или сильно затягивались, или их результаты не устраивали потерпевших. Кроме того, лицам, не имевшим финансовых средств для покрытия судебных издержек, было отказано в слушании их претензий в суде. Более сложная ситуация складывалась для канадских индейцев, так как они столкнулись с международным измерением проблемы. В частности, у канадских индейцев не было юридического механизма для представления жалоб против правительства США за ущерб, который они понесли. Также для индейцев Канады не были разработаны соответствующие смягчающие программы, в частности – по рыболовству, реализуемые в американской части речного бассейна.

Бюро мелиорации США построило плотину, проведя минимум консультаций с племенами индейцев, что породило озлобленность последних. Закрытый процесс принятия решений был типичным для того времени. Многие коренные индейцы, как и часть поселенцев, слышали о проекте плотины Гранд-Кули только тогда, когда они встретили чиновников, оценивающих их дома. В это время у Бюро мелиорации США не было полномочий и средств оказывать помощь в переселении, и члены племен и поселенцы были вынуждены переезжать самостоятельно.

До призыва Рузвельта построить плотину Гранд-Кули на реке Колумбия штат Вашингтон был основным сторонником проекта.

Используя нормативные положения, касающиеся приема федеральных разрешений для проектов по гидроэнергии, американские индейские племена Колвилл и Спокан добились гарантий об охране рыболовства.

Однако эти гарантии были аннулированы, когда Рузвельт уполномочил Бюро мелиорации построить объект, так как Бюро не требовалось получать федерального разрешения для его проектов по гидроэнергии.

Так, согласно ранней переписке между Бюро мелиорации США и Уполномоченным по проблемам американских индейцев, когда федеральное правительство приняло на себя руководство проектом, оно могло бы оплатить индейским племенам часть доходов от продажи гидроэнергии. Однако, когда проект был передан от штата Вашингтон в федеральный орган (Бюро мелиорации США), чиновники решили, что индейцы племен Колвилл и Спокан имеют не больше прав ловить рыбу в реке Колумбия, чем другие граждане США. И десятилетия спустя усилия по снижению ущерба рыболовству не учитывали интересы индейских племен.

Неучастие всех основных ЗИС в принятии решения по строительству плотины привело к последствиям, которые и позже рассматривались как несправедливые по отношению к коренным американским и канадским индейцам. Эти группы заплатили большую цену за затопление части их резерваций и за преграждение плотиной Гранд-Кули прохода для лосося и стальноголового лосося, нерестилищем которых было верхнее течение реки Колумбия. Полным уничтожением рыб выше плотины проект жестоко разрушил уклад жизни племен, живущих в верховьях:

- были прекращены основанные на лососе культурные церемонии и ритуалы;
- исчезли язык и ремесло, связанное с рыболовством;
- резко изменилась корзина питания членов индейских племен.

Материальная компенсация ущерба племен, частично полученная племенами в результате судебных исков, выделялась правительством США с большой неохотой.

После завершения строительства плотины индейские племена Колвилл и Спокан предприняли много попыток получить компенсации за прекращение рыболовства и добиться признания факта обещаний предоставить им часть доходов от продажи гидроэнергии. В 1980 гг. 3 федеральных агентства, ответственных за производство и распределение гидроэнергии, получаемой на реке Колумбия (Управление энергетикой «Боневиль», ВИК и Бюро мелиорации США) использовали процесс оценки воздействия на окружающую среду при определении способа эксплуатации плотин.

Коренным американцам была предоставлена возможность участвовать в процессе, однако они были в замешательстве из-за увиденного огромного дисбаланса сил между ЗИС. Так, представители индейцев отмечали, что нет смысла участвовать в дискуссии с заранее известными результатами. По мнению экспертов, пострадавшие индейские племена и федеральные власти разделяло не столько несправедливое разделение влияния в процессе принятия решений, а сколько постоянные попытки коренных американцев добиться компенсации за ущерб, причиненный более полувека назад, что свидетельствует об устойчивой вражде, вызванной запретительным процессом принятия решений. В то время как важность вовлечения всех ЗИС в процессы принятия решений широко признается в США, острота ситуации продолжает сохраняться.

Обстоятельства вокруг вовлечения основных ЗИС в процесс принятия решений при реализации национальных проектов кардинально изменились после принятия Закона США от 1969 г. «О национальной политике в области окружающей среды».

Закон ввел процесс оценки воздействия на окружающую среду, направленный на гарантирование возможностей участия граждан в федеральных решениях, которые могут оказать существенное воздействие на качество окружающей человека среды.

Первого крупного успеха потерпевшие индейские племена США добились в 1978 г.

Так, рассматривая жалобу объединенных племен Колвилл, смешанная комиссия по рассмотрению претензий индейцев присудила племени Колвилл более 3 млн. USD компенсации за утрату возможности рыболовства, начиная с 1940 г.

В начале 1990 гг. правительство США разрешило дело по жалобе племен Колвилл и произвело единовременную выплату в 53 млн. USD за невыполненное обязательство выплачивать племенам ежегодное отчисление от доходов от продажи гидроэнергии. Данное решение также содержало будущие выплаты Управления «Боневиль» племенам в размере примерно 15 млн. долларов ежегодно. Но и эти выплаты не удовлетворили многих членов племени, и конфликт продолжает существовать.

Индейские племена в Канаде достигли меньшего успеха, так как канадцы не имели процессуальной правоспособности в судах США, поэтому не могли обратиться в суд за возмещением ущерба, причиненного плотинами Гранд-Кули рыболовству в Канаде.

Пример с обеспечением дешевой энергией и оросительной водой в зоне плотины Гранд-Кули и ПБК подчеркивает опасность принятия долговременных обязательств по субсидированию определенных проектов без установления фиксированного времени в будущем для переоценки первоначальных обязательств. По текущей ситуации многие бенефициарии проекта будут считать себя обманутыми при изменении правил, касающихся, в частности, установления цен на воду, так как они должны теперь платить рыночную цену за воду, которую они прежде получали по субсидированной стоимости. Они произвели значительные капиталовложения в свои фермы, основываясь на том, что существующая практика ценообразования не изменится.

Проблемы же, связанные с анадромными рыбами, демонстрируют, что периодическая запланированная переоценка проекта также может быть полезной в процессе рассмотрения изменяющейся ситуации. Так, в 1930гг. население Тихоокеанского Северо-запада не выражало протеста по поводу утери возможности ловли лосося, причиной которой стали первые 3 плотины на реке Колумбия (Рок-Айленд, Боневиль, Гранд-Кули), так как уменьшение естественных запасов рыб восполнялось их разведением в рыбопитомниках. Но позже произошли значительные изменения в научных воззрениях на эту проблему. Это было связано с важностью сохранения генетического разнообразия в водных экосистемах, изменением точки зрения биологов по отношению к рыбам, обитающим в естественных условиях и в питомниках.

Первоначальная цель проекта по смягчению этого воздействия – поддержание общего запаса анадромных рыб, независимо от вида – ныне не может быть неизменной. Ныне большинство ученых полагает, что в реке Колумбия должен обитать натуральный лосось, к тому же, биологи обнародовали новое понимание в ценности поддержания генетического разнообразия в разных видах и уровнях экосистем. Эти воззрения затронули вопросы эксплуатации плотин на реке Колумбия, хотя многие изменения в управлении плотинами возникли задолго после причиненного ущерба, нанесенного функциям экосистем и стадам лосося.

Если бы проводились периодические переоценки проекта, объединяющие принципы адаптивного управления, то вмешательства для восстановления запасов лосося и поддержания функций экосистем реализовались бы раньше с меньшими затратами.

Переоценки внесли неопределенности для инвесторов, опиравшихся на первоначальное распределение прибылей и затрат проекта.

Необходимость проведения периодической переоценки проекта основывается не только на важности сглаживания изменений в технологиях, но также на возможности контролировать и оперативно реагировать на результаты проекта.

Так, в 1978 г. проф. Холлинг и его коллеги (Университет Британской Колумбии) ввели понятие «адаптивное управление состоянием окружающей среды» и настаивали, чтобы адаптивное управление практиковалась на проектах, подобных плотине Гранд-Кули.

По мнению экспертов, специалисты по оценке воздействий должны рассматривать проект как эксперимент с неопределенными рисками, которые надо контролировать через создание системы мониторинга воздействий проекта на экосистемы.

В случае ПБК федеральное правительство могло бы согласиться компенсировать фермерам их ущербы в результате переоценок, которые делают их нерентабельными в финансовом отношении при продолжении возделывания орошаемых земель.

В контексте плотины Гранд-Кули и других крупных проектов взаимоотношения между ЗИС (и между ЗИС и проектировщиками) иногда были спорными из-за различий в концептуальных основах экспертизы проекта.

Эти различия были сосредоточены на двух аспектах экспертизы:

- (1) понятии субсидий;
- (2) перспектив учета национальных доходов в отличие от учета в частном секторе.

Первое должно применяться для разграничения между рыночными и экономическими ценами. Второе относится к тому, как «вторичные блага» (так, создание пищевой промышленности, вытекающей из ирригационного проекта) должны подсчитываться при оценке экономических выгод.

Специалисты часто проводят различия между финансовой экспертизой проекта, в которой используются рыночные цены для оценки товаров и услуг, и экономической экспертизой проекта, в которой применяемые цены отражают стоимость товаров и услуг для общества как единого целого, при высоко конкурентных рыночных условиях.

В целом, однако, многие рынки оказались не достаточно конкурентоспособными.

Зачастую из-за политики правительства рыночные цены существенно отличались от цен, формируемых в условиях конкуренции. ПБК представляет собой наглядный пример, когда политика правительства привела к прямым и косвенным субсидиям.

Непосредственные субсидии (которые включают прямую передачу средств) существуют в форме платежей для оросительных систем, осуществляемых Минфином США и, в конечном счете, пользователями производимой гидроэлектроэнергии.

В 1997 г. перечисление средств Минфину США от потребителей гидроэнергии составило около 585 млн. долларов (в номинальных ценах).

ПБК также вовлекали косвенные субсидии, определяемые как условие, при котором правительство соглашается с ценой ниже конкурентной рыночной.

Например, законы, создающие ценовую политику для ПБК, требуют, чтобы электроэнергия, используемая для подачи воды из озера Рузвельта для земель проекта, предоставлялась по стоимости значительно ниже преобладающих рыночных цен.

Но из-за того, что многие ирригаторы признают лишь фактические цены, выплачиваемые ими за воду и энергию, они истолковывают результаты проекта именно в этих ценах. Так, один из ирригаторов с земель проекта утверждал, что не было субсидий на энергию, так как «[ирригационный] округ оплатил 100% контрактной стоимости, которую они предполагали выплатить». Но фермеры фактически выплатили за энергию гораздо меньше ее рыночной стоимости. В этом случае индивидуальные позиции перевешивают экономическую точку зрения, которая предполагает, что ресурсы должны оцениваться в их альтернативном использовании, если необходимо их эффективно распределять с социальной точки зрения или в масштабах всей экономики. Лучшее понимание этих разных позиций всеми сторонами уменьшит споры, возникающие вокруг слова «субсидии».

Другие разногласия касаются прямых и косвенных (или вторичных) прибылей.

В контексте проектов развития водных ресурсов прямыми прибылями является экономическая ценность конечных результатов. В то же время, косвенные прибыли относятся к инвестициям, порожденным обратными и упреждающими связями от прямых инвестиций. В контексте ПБК обратные связи включают экономическую деятельность в части вкладов поставщиков фермерам (поставщики семян, удобрений, химикатов, оборудования и т.д.). Другие связи включают и тех, кто перевозит, хранит и использует аграрную продукцию, произведенную фермерами. Многие фермеры, а также те, кто планировал ПБК, рассматривают сферы обработки, поставки и услуг как «прибыли» проекта. С точки зрения жителей территории, внесших вклад в развитие экономики в зоне действия проекта, их позиция понятна. Но ПБК является федеральным, и с точки зрения общенациональных интересов и в масштабах всей экономики могут иметь место другие выводы. Так, при отсутствии экономии, расширение экономической деятельности имеет следствием, в определенной степени, относительно низким развитием в зонах, где вложенные в проект инвестиции были истрачены. Так, в начале 1950гг. велись острые дискуссии по этому вопросу, и федеральные органы США (Бюро мелиорации и др.) приняли соответствующий циркуляр (№ А-47) по бюджету проекта, который запрещал включение вторичных прибылей при оценке экономических прибылей проектов по развитию водных ресурсов. Это означало, что вторичные прибыли от реализации подобных проектов не приводят к чистой экономической прибыли на национальном уровне.

При реализации проектов водного развития представляют интерес действия, имеющие необратимые и совокупные эффекты. И решения, которые приведут к необратимым эффектам, должны приниматься только после тщательного изучения всеми ЗИС. Так, плотина Гранд-Кули создала постоянную преграду для миграции лосося и стальноголового лосося в верхнее течение реки Колумбия (необратимый эффект). Со времени первого перекрытия плотиной реки индейцы были сильно заинтересованы в восстановлении пути прохождения анадромных рыб в верховья Колумбии, однако возможности для этого были призрачны вследствие больших материальных инвестиций, привлеченных для реализации. Экологи, коренные американцы и представители канадских племен выражали твердое желание вернуть лосося и стальноголового лосося в верхнее течение бассейна реки Колумбия.

Однако непримиримые критики плотин на реке Колумбия полагали, что нереально рассматривать вопрос изменения положения плотины с этой точки зрения.

Недостаток оценки совокупного воздействия для ряда крупных плотин на реке Колумбия является также серьезным упущением. Так, кризис, вызванный

исчезновением лосося и стальноголового лосося, развивался при параллельном принятии множества решений по сооружению новых плотин на реке.

Сейчас, несмотря на значительные инвестиции, направляемые на программы по восстановлению популяций лосося и стальноголового лосося, остаются огромные трудности по увеличению запасов исчезающих анадромных рыб.

Плотина Гранд-Кули также оказала неблагоприятное воздействие на коммерческое и спортивное рыболовство, которое осуществлялось в верховьях плотины. Так, в 1937 г. годовые потери коммерческого и спортивного рыболовства составили от 250-300 тыс. USD, что эквивалентно 2.8-3.4 млн. USD в ценах 1998 г. Хотя проект предусматривал создание рыбопитомников в низовьях и охраняемых районов воспроизводства рыб, до середины 1980 гг. изменений в системе функционирования проекта для рассмотрения возникающих проблем восстановления рыбных запасов не наблюдалось.

В настоящее время экосистема вблизи плотины Гранд-Кули, в зоне ПБК и в целом в бассейне реки Колумбия существенно отличается от первоначального природного ландшафта. Плотина Гранд-Кули, в совокупности с другими построенными плотинами на реке, изменила режим стока, затронув расходы воды, распределение стока во времени, температуру и концентрацию кислорода и питательных веществ.

Территориально пустынный ландшафт превращен в орошаемый оазис.

Согласно заключению ВКБП, в частности:

- Плотина Гранд-Кули и ПБК сыграли существенную роль в региональном и национальном экономическом развитии США. Проект помог союзным силам победить во Второй мировой войне, продолжает вырабатывать электроэнергию для населения и промышленности региона, стал важным элементом при создании столичных центров. Благодаря проекту, орошается один из самых продуктивных аграрных центров США, проект предусматривает меры по защите от наводнений и рекреационные блага;

- В то же время, огромные блага от плотины и ПБК повлекли за собой значительные социальные и экологические издержки. Наиболее сильно пострадали от реализации проекта коренные американские и канадские племена.

Проект привел к глубоким изменениям в экосистеме реки Колумбия, с последующим риском для некоторых видов лосося и стальноголового лосося, которые теперь находятся под угрозой исчезновения;

- Имело место несправедливое распределение прибылей между бенефициариями проекта и сторонами, понесшими основной ущерб. И сегодня, $\frac{3}{4}$ столетия после начала строительства плотины, потомки ЗИС, не вовлеченных в процесс принятия решений на ранних стадиях планирования проекта, считают, что их интересы не были учтены в достаточной степени федеральными органами, ответственными за реализацию проекта.

На основе изучения ВКБП пришла, в частности, к следующим выводам:

- Вовлечение на ранних стадиях принятия решений основных ЗИС, конкурирующие интересы которых затрагиваются реализацией проектов развития водно-энергетических ресурсов, и баланс сил являются важнейшим условием для предотвращения и разрешения конфликтов, возникающих между сторонниками и противниками проекта;

- Согласованные результаты улучшают эффективность разработки проектов по водно-энергетическим ресурсам, исключив неблагоприятные проекты на ранних стадиях.

В заключение обзора по плотине Гранд-Кули и ПБК отметим, что «рыбная» составляющая в отношении водных и энергетических проектов по реке Колумбия имеет давнюю историю, основные вехи которой приведены ниже:

1848 г. – В территориальную конституцию 1848 г. включен пункт о защите мест обитания лосося в бассейне реки Колумбия; пункт предусматривал проход для рыбы на всех плотинах;

1855 г. – Подписано Соглашения между США и племенами индейцев реки Колумбии; племена закрепляют за собой право на отлов рыбы в обычных и привычных местах;

1859 г. – Первый ирригационный проект реки Колумбии;

1890 г. – Спад численности лосося в верховьях реки Колумбии, который начался с 1882 г.;

1933 г. – Построена дамба Рок Айленд, возникают проблемы с прохождением рыбы;

1938 г. – Построена дамба Бонневилль в 145 милях от устья без путей для прохода рыбы. Запрещено коммерческое рыболовство на 5 миль вниз и 15 - вверх от дамбы. Наблюдался пик вылова лосося – 2.6 млн. фунтов (293 000 рыб). Конгресс принимает Закон Митчелла и направляет 500 000 долларов, для корректировки воздействия строительства дамб и другой деятельности в речном бассейне на условия обитания рыб. Эти деньги были использованы в основном на подсчет численности лосося и инвентаризацию условий мест их обитания.

1941 г. – Завершено строительство дамбы Гранд Кули, уничтожено 1100 миль мест обитания чавычи, нерки, стальноголового лосося в верхнем течении реки. Строительство дамбы привело к уничтожению 90 % путей подхода стальноголового лосося в реку. Уничтожены пути подхода лосося в реку Спокейн – места нерестилища лосося.

1921-1958 гг. – средний улов чавычи в реке Колумбии снизился до 15 млн. фунтов в сравнении с 25 млн. фунтов в 1889-1920 гг. В 1954 г. по 1958 г. средний вылов составил 6,9 млн. фунтов;

1967 г. – Построена плотина Хеллз Каньон на реке Снейк, блокировавшая проход рыбе;

1968 г. – Индейские племена подают в суд США на Орегон, чтобы защитить свои договорные права на рыболовство; Союз индейских племен приобретает права на коммерческий лов рыбы на реке Колумбия выше плотины Бонневилль;

1969 г. – Нижняя Монументальная плотина на реке Снейк создала проблемы прохождения рыбы и вызвала среди лососей вспышку так называемой «болезни газовых пузырьков», возникающей при прохождении рыбы через бурные потоки сбрасываемой с плотин воды;

1981 г. – Объем капвложений на деятельность по сохранению лосося в бассейне реки Колумбии составлял около 500 млн. долларов, из которого 43 % шло на рыбоводные заводы, 37 % – на сооружение различных рыбоходов для лосося, около 1 % – на сохранение мест обитания, а остальные – на научно-исследовательские работы;

1985 г. – США и Канада подписывают договор о проходе лосося после 20 лет переговоров. Договор стал необходим, так как пути подхода для рыб катастрофически уменьшились в обеих странах, что. Тем не менее, этот договор не был возобновлен на 1998 г.

1988 г. – Федеральный суд США утверждает Соглашение между штатами и индейскими племенами на процессе «США против Орегона», что приводит к созданию Плана Управления рыбоводством на реке Колумбии. По Плану индейские племена получили долю в лимитах на вылов лосося (50 % от возможного вылова) с условием, что в случае сокращения запасов в первую очередь будет ограничен промысел со стороны штата, а не племен.

5.3. Бассейн реки Теннесси (США): пример сотрудничества между штатами долины реки

В настоящем обзоре проект развития бассейна реки Теннесси приводится как успешный пример сотрудничества основных ЗИС с конкурирующими интересами, разделенных, к тому же, административными границами между штатами. Пример примечателен и тем, что, как и в случае со строительством плотины Гранд-Кули, принятие решения по проекту развитию долины реки Теннесси и начало его реализации пришлось, на начало 1930-х гг., и проект был реализован по инициативе президента США Ф.Д.Рузвельта.

По законодательству США, водные ресурсы находятся в рамках суверенитета штата, поэтому, в определенной степени, вопросы регулирования водных отношений между штатами можно рассматривать как трансграничные.

В США существуют две основные системы прав на воду: прибрежные права на востоке и права предшествующего использования на западе. Особая система существует на юго-западе США, представляющая собой гибридных систем права на воду.

Федеральный контроль над водными ресурсами установлен в различных сферах (контроль паводков, ирригация, экология, рыболовство и др.). Регулирующая роль федерального правительства во многом стала центральным элементом регионального совместного планирования. В частности, в течение XX века были осуществлены попытки использования 7 типов мер, включающих:

- договоры между штатами;
- договоры между штатами и федеральным центром;
- создание межведомственных комитетов;
- создание специальных координационных комитетов;
- создание бассейновых комиссий;
- организация специальные районы внутри штатов;
- придание комплексных полномочий отдельным бассейновым администрациям.

В начале XX века в целом преобладали два подхода - договора между штатами и состязательные судебные процессы. Недостатком данных договоров было допущение, что вододеление может и должно быть постоянным. Однако, по мере появления новых видов водопользования, вододеление по договорам оказалось слишком негибким для управления, так как оно не позволяло выгодно использовать колебания стока в гидрологической системе. Общей проблемой было воздействие деятельности в верховьях на пропорциональное распределение воды для низовьев.

Позднее, в 1980-х гг. национальное экономическое развитие было определено главной целью, причем окружающая среда рассматривается как ограничивающий фактор, обычно управляемый регулирующей политикой. С началом 1990-х гг. необходимость новых видов сотрудничества между штатами существенно возрастает. Использование исключительно судебных процессов оказалось слишком дорогим и негибким методом.

В частности и в этом контексте, Верховный суд США отметил важность совместного планирования использования водных ресурсов и обмена информацией как важного условия принятия судебного решения.

Долина Теннесси в начале XX века была одним из наиболее отсталых районов США, промышленность была развита крайне слабо, наводнения приносили большие убытки. В целях освоения природных ресурсов и развития промышленности федеральным правительством было начато гидротехническое строительство на реке Теннесси.

Строительство плотины Уилсон на реке было начато в годы Первой мировой войны и было вызвано необходимостью в азотных соединениях для производства взрывчатых веществ, для чего нужно было много электроэнергии. После окончания Первой мировой войны эта необходимость отпала, и строительство было заморожено, так как первоначальными планами не предусматривалось производство азотных удобрений. Противниками продолжения строительства федеральным правительством были частные энергетические компании, опасавшиеся конкуренции со стороны будущих государственных ГЭС и химические компании, боявшиеся конкуренции государственных заводов минеральных удобрений. Позже, в 1928 г. и 1931 г. в Конгресс США вносились законопроекты о продолжении строительства ГЭС федеральным правительством в бассейне Теннесси, но на законопроекты накладывали вето президенты США. Разразившийся в 1929 г. экономический кризис ускорил решение вопроса о продолжении строительства ГЭС. Кризис помог победе сенатора Норриса, представившего первый вариант этого проекта, в борьбе за федеральное владение плотиной Уилсона. Победа Рузвельта 1932 г. означала и победу Норриса, доказавшего перспективность строительства ГЭС в долине реки Теннесси. Рузвельт считал, что федеральные ГЭС должны стать регуляторами цен на электроэнергию при жестком федеральном регулировании электроэнергетики страны.

При обсуждении этих проектов выдвигались 2 принципиальных вопроса:

1. Кто будет контролирующим органом, и 2. Как будут управляться ГЭС, построенные на федеральных землях и на федеральные средства.

По мнению Рузвельта, правом контроля должно быть наделено федеральное агентство, а управлять ГЭС и распоряжаться вырабатываемой электроэнергией должны частные компании. При этом контроль за водными ресурсами оставался в руках государства.

В 1929-1933 гг. («Великая депрессия») правительство Рузвельта проводило различного рода антикризисные мероприятия (так называемый «Новый курс»). Одним из таких мероприятий стало государственное (федеральное и штатное) строительство ГЭС путем организации общественных работ, основными объектами которых были ГЭС.

В русле «Нового курса» были организованы дебаты о создании крупного регионального проекта США под названием TVA (Tennessee Valley Authority), а правительством США был принят Закон о создании TVA, в преамбуле которого говорилось:

«В интересах национальной безопасности, для сельского хозяйства и индустриального развития, улучшения условий навигации и контроля за наводнениями создать корпорацию под названием Администрация долины реки Теннесси».

Во главе TVA стоял Совет директоров из трех членов, назначаемых президентом США. Помимо Совета, в состав TVA входило 3 основных подразделения, контролирующих водный режим рек, использование земель и энергетические объекты. Финансирование проекта предполагалось осуществить за счет федерального правительства.

Согласно Закону о создании TVA, Совет директоров наделялся следующими основными полномочиями и имел обязанности:

- оказывать финансовую помощь штатам, на территории которых находятся энергетические объекты, принадлежащие TVA;
- приобретать в собственность объекты, необходимые TVA в штатах и округах, которые вошли в состав TVA, заранее уведомляя об этом органы управления штатов;
- определять уровень заработной платы в штатах, вступивших в TVA;
- находить средства, необходимые для строительства объектов, которые полностью или частично являются энергетическими, путем получения кредитов под залог правительства США или размещения займов на сумму, не превышающую 50 млн. USD, на срок не более 50 лет со дня выпуска облигаций.

Доходность займов не должна превышать 3,5% в год;

- сообщать Конгрессу США о стоимости энергетического объекта, приобретаемого или строящегося;
- делать отчисления, начиная с 1936 г. со всех доходов TVA, в Государственное казначейство США, чтобы по мере необходимости использовать их на покрытие эксплуатационных расходов, передачу и распределение электроэнергии.

С момента создания TVA были четко определены источники финансирования, созданы связи между TVA и федеральными органами - Сенатом, Конгрессом – и другими агентствами. Проект был Программой создания многоцелевых ГТС, охватывающих влиянием речной бассейн. В основу Программы положены 3 концепции:

1. Осуществление многоцелевого проекта, прототипом которого послужил гидротехнический узел с крупной электростанцией Гувер;
2. Региональное развитие всего водосборного бассейна;
3. Социальные изменения, влекущие за собой сдвиги в уровне доходов и жизни.

Прототипом для создания ГЭС на реке Теннесси послужил гидроузел Боулдэр-Дэм на реке Колорадо, переименованный в 1947 г. в ГЭС Гувер. Благодаря дешевой электроэнергии с ГЭС Гувер южная часть Калифорнии стала привлекательной для многих отраслей промышленности. Для осуществления проекта TVA была разработана долгосрочная федеральная программа. Основой программы стала серия комплексных проектов в бассейне реки Теннесси, охватывающий широкий спектр вопросов (судоходство, борьба с паводками, наблюдения за режимом рек, производство электроэнергии и электрификация, орошение, удаление стоков, водоснабжение, рекреация, охрана дикой природы, регулирование стока и др.). Несмотря на разнообразие решаемых проблем, сосредоточение самых различных функций в одних руках (государства) полностью оправдало себя.

В истории развития TVA эксперты выделяют 4 периода:

1. «Новый курс» (1933-1939 гг.);
2. Вторая мировая война (1939-1946 гг.);
3. Послевоенный период (1947 г. - конец 1960-х гг.);
4. Конец 1960-х гг. - по настоящее время.

Первый период характеризовался дискуссиями о законности создания TVA. Несмотря на острые дебаты, Программа строительства успешно выполнялась.

Второй период стала в целом временем консолидации, был объявлен мораторий на дискуссии, так как для военных программ нужна была дешевая электроэнергия в больших количествах. TVA стала крупнейшим поставщиком электроэнергии. Тем не менее, противники TVA и в годы войны продолжали борьбу против проекта.

В третий период в истории TVA уже не было Рузвельта, детищем которого был TVA, пришел к власти Трумэн, которого проект TVA интересовал мало. В частности, он считал, что TVA - это «подкрадывающийся социализм». Дебаты о TVA возобновились. Но с окончанием перестройки военного производства на мирный лад притягательность TVA с ее дешевой электроэнергией опять стала основным фактором развития в речной долине электроемких производств.

В 1960 гг. активно использовались рычаги региональной политики, а собственно Программа TVA превращалась в энергосистему, приоритетом которой стало производство электроэнергии. Такой TVA вошла в четвертый период.

Как сказано выше, с созданием TVA в 1933 г., при Рузвельте, началось усиление федерального правительства и его вмешательства в экономику.

В 1970 гг., с приходом Рейгана к власти, наблюдался обратный процесс. Региональное планирование перемещалось на уровень штатов, более тесным становилось сотрудничество федеральных властей с частным бизнесом. Администрация Рейгана отказалась от реализации национальной энергетической программы, резко сократила федеральные ассигнования на НИОКР, отменила государственное регулирование над ценами и потреблением энергии. Концепция объединенной региональной администрации, какой была TVA, опять стала подвергаться критике.

Ныне TVA, созданная в 1933 г., продолжает успешно действовать, зона ее деятельности охватывает 7 штатов. TVA занимается, в основном, выработкой электроэнергии (1 место в США), ему принадлежат 29 ГЭС, 511 ТЭС и 3 АЭС. Эксперты считают, что объединенная региональная администрация выполнила свое назначение. Проект TVA достиг пределов роста, оставаясь государственной корпорацией. В то же время, Пример TVA наглядно показал преимущества централизованного руководства.

В последние десятилетия в США значительная часть федерального финансирования предоставляется для местных проектов различными федеральными ведомствами, которые в целом не учитывают интегрированное планирование речным бассейном.

По мнению экспертов, различие полномочий и программ различных федеральных органов не способствует реализации целостных подходов в управлении водой.

5.4. Другие примеры УВР в США: бассейны рек Делавэр, Колорадо, Потомак

5.4.1. Бассейн Делавэра

В бассейне Делавэра засуха в начале 1920 гг. привела к конфликтам из-за водodelения, которые штаты бассейна реки пытались разрешать через суд. Однако судебная процедура оказалась дорогостоящей, негибкой и технически неприемлемой.

Пришло понимание, что усиление технического потенциала является необходимым и обеспечит взаимовыгодную среду для переговоров.

Засуха в 1940 гг. увеличила роль судебной системы, установившей принципы справедливости, однако она также не была приемлемой для управления во время засух. Это привело к созданию в 1960 гг. Бассейновой комиссии реки Делавэр (БКД), действующей с 1961 г. и ставшей децентрализованной структурой для ведения переговоров. В БКД входят губернаторы 4 штатов бассейна, и представитель президента США. Во время следующей засухи опыт ведения переговоров в рамках структуры БКД увеличил ее легитимность. В результате качество бассейновых планов на случай непредвиденных обстоятельств улучшилось, а в начале 1980 гг. были подписаны соглашения доброй воли между штатами.

5.4.2. Бассейн Колорадо

В бассейне Колорадо 7 штатов первоначально также попытались использовать процесс заключения договоров между штатами. Начиная с базисного водodelения в 1920гг., были разработаны федеральные акты и законы штатов, договора между штатами, судебные решения и декреты, международные соглашения, административные решения, которые образовали т.н. «речное право».

С 1920 г. и до начала 1970 гг. правительство США выступало инициатором заключения соглашений между штатами по реке Колорадо.

С 1970 гг. большое значение стало отводиться структурным решениям, а также разумному использованию и охране водных ресурсов, что значительно улучшило ситуацию, хотя ряд проблем остались нерешенными.

5.4.3. Бассейн Потомак

Межгосударственная комиссия бассейна реки Потомак (МКБРП) была создана в результате возникновения необходимости управления засухами.

МКБРП подчеркивает важность информационных данных и технического анализа для развития сотрудничества. Благодаря профессиональному штату и высокой технической оснащенности МКБРП управляет процессом мониторинга реки в реальном времени, который предоставляет ежечасные прогнозные данные о стоке, а также позволяет штатам бассейна обсуждать их ответные меры в зависимости от данных.

Один раз в год МКБРП осуществляет моделирование непредвиденных засух по реке. Комиссия стала основной организацией, осуществляющей продвижение в заключении гибких соглашений между штатами речного бассейна.

В следующем подразделе (5.5) приведены выдержки из Договора 1944 г. между США и Мексикой по рекам Колорадо, Тихуана и Рио-Гранде, регулирующего американо-мексиканские трансграничные водные отношения.

5.5. Договор между США и Мексикой об использовании вод рек Колорадо, Тижуана и Рио-Гранде, 1945⁵⁶

(Извлечения)

Глава I. Предварительные положения

Статья 1: Для целей данного Договора должно быть разъяснено, что:

«...(в) «Комиссия» означает Международная пограничная и водная комиссия между США и Мексикой, как определено в статье 2 настоящего Договора.

...(л) «Нижняя главная международная плотина или водохранилище» - это главная международная плотина или водохранилище, расположенные в наиболее удаленном нижнем течении.

(м) «Верхняя главная международная плотина или водохранилище» - это главная международная плотина или водохранилище, расположенные в наиболее удаленном верхнем течении»

Статья 2

«Международная пограничная комиссия, образованная в соответствии с Конвенцией между Соединенными Штатами и Мексикой, подписанной в Вашингтоне 1 марта 1889 г. ... здесь и далее будет известна как Международная пограничная и водная комиссия между Соединенными Штатами и Мексикой и будет продолжать функционировать в течение всего периода действия настоящего Договора. Соответственно сроки Конвенции от 1 марта 1889 г. должны считаться продленными до неопределенного времени, а Конвенция от 21 ноября 1900 г. ... - утратившей силу

Применение настоящего Договора, регулирование и осуществление прав и обязанностей, которые принимают на себя оба правительства, а также разрешение споров, которое может проистекать из его соблюдения и исполнения возлагается на Международную пограничную и водную комиссию...

Комиссия во всех отношениях должна иметь статус международного органа и состоять из Отделения Соединенных Штатов и Мексиканского Отделения. Глава каждого Отделения должен быть инженером - членом комиссии...

Комиссия или оба ее Отделения могут нанимать помощников, инженера и юрисконсультов, которые, как она полагает, ей необходимы. Каждое правительство должно предоставить члену Комиссии дипломатический статус...

...

Глава II. Рио-Гранде (Рио-Браво)

Статья 4

«Воды Рио-Гранде... распределены следующим образом:

А. К Мексике относятся:

(а) Все воды, достигающие главного русла Рио Гранде от рек...

⁵⁶Договор подписан 3 февраля 1944 г. (Вашингтон), введен в действие 8 ноября 1945 г.) Полный текст Договора доступен на www.cawater-info.net/library/int_water.htm

(б) Половина течения в главном русле Рио Гранде ниже главной международной плотины, расположенной в нижнем течении...

(в) Две трети течения, достигающего главного русла Рио-Гранде от рек...

(г) Половина всех других течений, не распределенных другим образом...

Б. К Соединенным Штатам относятся:

(а) Все воды, достигающие главного русла Рио-Гранде от рек...

(б) Половина течения в главном русле Рио-Гранде ниже главной международной плотины, расположенной в нижнем течении...

(в) Одна треть течения, достигающего главного русла Рио-Гранде от рек..., при условии что эта треть не должна быть меньше, чем среднее количество последовательных пятилетних кругов, т.е. $(431\,721\,000\text{ м}^3)^{57}$ ежегодно.

Соединенные Штаты не имеют права на пользование водами притоков, названных в этом подпараграфе, сверх указанных $431\,721\,000\text{ м}^3$ ежегодно, за исключением права использовать одну треть течения, достигающего Рио-Гранде из притоков...»

...Соединенным Штатам в качестве минимального вклада из вышеназванных мексиканских притоков, любой недостаток, возникший в конце вышеупомянутого пятилетнего круга, должен быть покрыт в последующем пятилетнем круге водой из названных измеренных притоков. Как только мощность хранения, определенная для Соединенных Штатов, по крайней мере в двух главных международных водохранилищах, ...покроется водами, принадлежащими Соединенным Штатам, пятилетний круг будет считаться законченным и все дебиты полностью выплаченными, после чего начнется новый пятилетний круг»

Статья 5:

«Два правительства соглашаются совместно построить, посредством своих соответствующих Отделений Комиссии, следующие сооружения ...»

Статья 7:

«Комиссия должна изучить, исследовать и подготовить планы гидроэлектростанций по выработке электроэнергии... Комиссия должна представлять отчет обоим правительствам в официальном документе о сооружениях, которые необходимо построить... Каждое правительство договаривается построить... такие сооружения ...»

Статья 8:

«...Следующие общие правила должны соответственно применяться..., по согласованию с Комиссией и после утверждения обоими правительствами:

(а) Хранение во всех главных международных водохранилищах... должно осуществляться на максимально возможном уровне воды, соответствующего контролю за наводнением, а также требованиям использования в целях орошения и выработки электроэнергии.

(в) Потребительские водозаборы из главного русла и из неизмеренных притоков..., должны определяться согласно доли страны...»

⁵⁷ Размерности даны в акро-футах и куб. футах, здесь даны в м^3 для удобства восприятия – авт.

«(е) В случае чрезвычайной засухи в одной стране при обильном водоснабжении в другой вода, хранимая в международном водохранилище..., ... может быть забрана, по согласованию с Комиссией, для использования страной, подвергшейся засухе.

(ж) Каждая страна должна иметь право отводить из главного русла реки любое количество воды, включая воду принадлежащую другой стране, для выработки электроэнергии, при условии, что такое отведение не причинит ущерба другой стране...»

...

Глава III Река Колорадо

Статья 10:

«Для Мексики предоставляются воды из всех источников реки Колорадо:

(а) Гарантированное годовое количество $1\,850\,234\,000\text{ м}^3$...

(б) Любое другое количество ...в любой год, когда имеется избыток воды в реке Колорадо, превышающий количество, необходимое для обеспечения водопользования в Соединенных Штатах и гарантированное количество $1\,850\,234\,000\text{ м}^3$ ежегодно для Мексики..., Соединенные Штаты обязуются доставлять в Мексику дополнительные воды из системы реки Колорадо для обеспечения общего количества, не превышающего $2\,096\,931\,000\text{ м}^3$ в год...»

Статья 12: «Два правительства договорились построить следующие сооружения:

(а) Мексика должна построить за свой счет...

(б) Соединенные Штаты... должны построить на своей собственной территории и за свой счет...»

В Договоре определены не только доля воды каждой Стороны, но и график поставок определенных воды во внутригодовом (по месяцам) разрезе:

Статья 15:

«А. Вода...должна быть поставлена в Мексику... согласно следующим двум годовым графикам поставок по месяцам, которые мексиканское Отделение должно сформулировать и представить Комиссии перед началом каждого календарного года:

График I охватывает поставку в пограничной части реки Колорадо в количестве $1\,233\,489\,000\text{ м}^3$ воды каждый год... и поставки $1\,387\,675\,000\text{ м}^3$ воды каждый год. Этот график должен быть ...предметом для следующих ограничений:

... (а) В течение января, февраля, октября, ноября и декабря предусмотренное количество поставки должно быть не менее $17,0\text{ м}^3$, и не более, чем $99,1\text{ м}^3$ в секунду.

(б) В течение оставшихся месяцев года предусмотренное количество поставки должно быть не менее, чем $28,3\text{ м}^3$ и не более, чем $99,1\text{ м}^3$ в секунду.

По отношению к $1\,387\,675\,000\text{ м}^3$ количество:

(а) В течение января, февраля, октября, ноября и декабря предусмотренное количество поставки должно быть не менее, чем $19,1\text{ м}^3$ и не более, чем $113,3\text{ м}^3$ в секунду.

(б) В течение оставшихся месяцев года предусмотренное количество поставки должно быть не менее, чем $31,9\text{ м}^3$ и не более, чем $113,3\text{ м}^3$ в секунду»

График II ...

В графике II также подробно расписано, какое количество воды доли каждой стороны и в какое время – осенне-зимний (октябрь-февраль) и весенне-летний (март-сентябрь) периоды должно быть поставлено, а также пределы колебаний расходов (минимальный и максимальный). В Договоре подчеркивается, что при ограничении количества поставок и общих количеств воды, определенных в Графиках I и II, Мексика должна иметь право по истечении тридцати дней после предварительного уведомления американского Отделения Комиссии, увеличивать или уменьшать каждый месяц количество, предусмотренное этими графиками, но не более чем на 20% от месячного количества.

В отношении реки Тижуана Стороны договорились, в частности:

- «оплатить равные доли расходов по совместному эксплуатированию и техническому содержанию необходимых сооружений и каждое правительство согласно оплатить расходы по эксплуатации и содержанию сооружений, предоставленных им для этой цели»

В Договоре отражены и другие взаимные обязательства Сторон, в частности:

Статья 19:

«Два правительства должны заключить специальные соглашения, которые могут быть необходимы для регулирования производства, выработки и распределения электроэнергии на международных станциях».

Статья 24:

«Комиссия должна иметь в дополнение к полномочиям и обязанностям, предусмотренным в этом Договоре, следующие полномочия и обязанности:

(а) Начинать и осуществлять исследования и разрабатывать планы для сооружений, которые необходимо построить и установить..., которые связаны с пограничными и международными водами; определять относительно таких сооружений их расположение, размеры, вид и спецификацию характеристик; оценивать стоимость таких сооружений; рекомендовать разделение затрат между двумя правительствами...

(ж) Комиссия должна ежегодно представлять совместный отчет двум правительствам по вопросам своих обязанностей. Комиссия также должна представлять обоим правительствам совместные отчеты по общим или определенным вопросам в любое другое время, если она считает необходимым или по требованию двух правительств»

Статья 25:

«Если каждое правительство не одобряет решения Комиссии, то оба правительства должны обратить внимание на вопрос и если между двумя правительствами достигается соглашение по данному вопросу, соглашение должно быть доведено до членов Комиссии, которые должны предпринять дальнейшие меры, необходимые для исполнения такого соглашения».



Рис. 5.2. Схема рек Колумбия (Канада-США) и Колорадо (США-Мексика)

Источник: <http://cache.eb.com/eb/image?id=3056&rendTypeId=4>

6. Южная (Латинская) Америка⁵⁸

По данным ИВП РАН, Южная Америка (включая Мексику, Центральную Америку и Карибы) обладает запасами пресных вод, оцениваемыми в 9530 км³/год, или более 30% мировых запасов. На душу населения приходится 29 790 м³/год. В Южной Америке протекает крупнейшая река мира – Амазонка со средним годовым расходом в устье более 200 000 м³/с. Водные ресурсы распределены относительно равномерно, исключая отдельные зоны (север Мексики, северо-восток Бразилии, некоторые другие). По данным UNEP, 3 гидрографических района (бассейны Мексиканского залива, Южно-Атлантический и реки Ла-Плата), где проживает 40 % населения и которые занимают 25 % площади региона, имеют только 10 % запасов пресных вод. Большинство проблем УВР выходят за рамки национальных границ. Основными районами водного голода в Южной Америке остаются Мексика, потребляющая в основном подземные воды, острова Карибского моря, подчас использующие дождевую воду.

Бассейн реки Амазонки почти полностью лежит в пределах Бразилии, исключая верховья реки. В 1978 г. 8 государств бассейна Амазонки заключили Соглашение о сотрудничестве в бассейне Амазонки, по которому предусматривалось совместное развитие водных ресурсов бассейна. Региональные планы развития Амазонки вне бассейнов рек, включенных в Соглашение, продолжались разрабатываться государствами бассейна самостоятельно. В частности, Бразилия планирует разработку гидроэнергетического потенциала Амазонки, что может иметь нежелательные последствия для государств низовьев. По мнению экспертов, в системе рек бассейна Амазонки и Рио-Ла-Плата соглашения не контролируют полностью действия стран.

Согласно оценкам, вследствие глобального потепления климата в Южной Америке в речных водосборах с оледенением ожидается увеличение стока, а в целом – также частоты паводков и наводнений, интенсивности тропических циклонов (ураганов). Для многих территорий возможно снижение урожайности основных культур, в районах орошаемого земледелия возникнут дополнительные потребности в воде.

6.1. Бассейн реки Ла-Плата (Аргентина, Боливия, Бразилия, Парагвай, Уругвай)

Река Ла-Плата (длина – 290 км, средний расход – около 22 000 м³/с, площадь бассейна – 3200000 км²) образуется слиянием рек Уругвай и Парана. Река Ла-Плата является эстуарием (по определению – однорукавное, воронкообразное устье, расширяющееся по мере продвижения в сторону моря.), так как она занимает воронкообразное углубление на юго-восточном побережье Южной Америки при слиянии названных рек, растянувшееся на 290 км от точки слияния рек до Атлантического океана.

В месте слияния рек Уругвай и Парана ширина реки Ла-Плата составляет 48 км, расширяясь до 220 км при впадении в океан. Река Ла-Плата является самой широкой рекой мира, образует часть границы между Аргентиной и Уругваем.

⁵⁸ Основные источники: /26, 30, 32, 36, 58, 60, 101/; и др.

Площадь водосбора основных притоков реки Ла-Плата (реки Уругвай, Парана с основным притоком – рекой Парагвай) занимает около 20 % территории Южной Америки, включая районы на юго-востоке Боливии, южную и центральную Бразилию, полностью Парагвай, большую часть Уругвая и север Аргентины.

Согласно расчетам, каждый год в эстуарий наносится 57 млн. м³ речного ила, судоходный путь поддерживается дноуглубительными работами.

Водосбор реки Ла-Платы представляет собой район с наиболее интенсивным использованием водных ресурсов в Южной Америке. Здесь проживает 50% населения стран, через которые протекает Ла-Плата, или более 1/3 населения континента. В границах речного бассейна площадью более 3 млн. км² создается 70% годового ВВП 5 стран речного бассейна. В водосборе реки наблюдается нарастание антропогенного давления по мере роста населения и развития экономики.

На реке Ла-Плата и ее притоках построены 11 ГЭС и 20 водохранилищ.

Освоение водосбора реки с уничтожением лесов началось после 1960 гг., в результате чего естественный растительный покров сохранился лишь на 5 % бассейна. Особенно интенсивное освоение бассейна происходило в Бразилии – ГЭС в бассейне Ла-Платы давала более 70 % электроэнергии страны. Интенсивное ГЭС изменило режим реки, землепользование усилило эрозию почв, сток наносов и заиливание водохранилищ. По мере освоения, был отмечен значительный рост речного стока. Так, по сравнению с периодом до 1970 г. речной сток за 1970-1990 гг. вырос в среднем на 25-30 %. Это, с одной стороны, способствовало увеличению выработки электроэнергии на ГЭС, а с другой, привело к тому, что в 1980 гг. участились паводки. Эксперты не дают определенного ответа на вопрос – является ли рост стока в водосборе реки следствием антропогенного воздействия, глобального потепления или других факторов.

В бассейне Ла-Платы был создан Координирующий межправительственный комитет (КМК), который оказал помощь в подготовке соглашения по речному бассейну. Система бассейна реки Ла-Плата является предметом Соглашения 1970 г., Сторонами которого являются Аргентина, Боливия, Бразилия, Парагвай, Уругвай. Ряд положений Соглашения в части совместных действий по устойчивому развитию и интеграции усилий в ряде случаев игнорировались участниками Соглашения. КМК подотчетна конференции Министров иностранных дел стран речного бассейна. Эксперты считают, что на практике КМК функционировала недостаточно эффективно.

В условиях глобализации в латиноамериканском регионе наблюдается тенденция к изменению основных направлений межгосударственных отношений, включая проблемы использования водных ресурсов трансграничных рек, в первую очередь – Ла-Платы. В этих условиях эксперты задаются вопросом – удастся ли Латинской Америке сохранить «реноме» традиционно наименее конфликтного региона в мире?

В Латинской Америке выделяют 3 крупных геополитических региона – Амазонский, Андский и Ла-Плата. В XIX и первой половине XX веков в Андском и Амазонском регионах неоднократно возникали межгосударственные вооруженные конфликты за выход к Тихому и Атлантическому океанам и природным ресурсам морского шельфа, получение судоходного доступа к верховьям реки Амазонка (вооруженный конфликт 1941 г. между Перу и Эквадором) и др. В частности, территориальный конфликт между Перу и Эквадором удалось урегулировать мирным путем лишь в 1998 г.

В начале второй половины XX века в Южной Америке началась активная инвентаризация водных ресурсов и строительство малых ГЭС.

В 1960-1970 гг. начинается реализация крупномасштабных водохозяйственных проектов, включая гидроэнергетические, в 1980-1990 гг. международные инвестиции в гидроэнергетику снижаются. Начиная с 1990-х гг., в Южной Америке наблюдалась тенденция к сглаживанию былых межгосударственных противоречий, что стало особенно заметно на примере геополитического региона Ла-Плата.

Как сказано выше, система реки Ла-Плата включает бассейны рек Уругвай, Парана с основным притоком последней – рекой Парагвай.

Борьба за влияние в бассейне рек Парана и Ла-Плата между крупнейшими государствами региона – Бразилией и Аргентиной – была обострена различиями в их этнокультурных, языковых и «поведенческих» характеристиках, а также присутствием на этом геополитическом пространстве слабых Уругвая и Парагвая, являвшихся объектами борьбы за влияние между Бразилией и Аргентиной. В середине 1970 гг. углубились противоречия в области гидроэнергетики между Бразилией и Аргентиной, что привело к тому, что сторонами бразильско-парагвайский проект ГЭС «Итайпу» и аргентинский проект ГЭС «Корпус» стали рассматриваться как конкурентные.

В силу ряда причин в начале XXI века геополитический ареал Ла-Плата перестал быть генератором напряженности в южноамериканском регионе, и Аргентина и Бразилия в своих национальных доктринах и концепциях национальной безопасности не рассматривают друг друга в качестве потенциальных противников. По мнению экспертов на этот сдвиг оказало влияние два существенных обстоятельства:

- Бразилия стала неоспоримым экономическим лидером МЕРКОСУР (Общий рынок Южного конуса, создан в 1991 г., Стороны – Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай; ассоциированные члены – Боливия, Чили) и ЮАСН (Южноамериканское сообщество наций в составе 12 государств, создано в 2004 г.),
- Аргентина согласилась на роль «второго номера» в партнерстве с Бразилией на латиноамериканском континенте.

В этой ситуации, развитие межгосударственного сотрудничества внутри каждого из геополитических регионов Южной Америки (Ла-Плата, Андский и Амазонский) заложило реальные предпосылки для сближения латиноамериканских стран. Его мотором остается МЕРКОСУР, а главным действующим лицом – Бразилия.

Главным фактором, работающим на сближение государств латиноамериканского региона, стало обеспечение энергетической безопасности. Южная Америка располагает огромными резервами нефти и газа. Кроме того, страны Латинской Америки богаты теми возобновляемыми источниками энергии, которые могут быть востребованы в ближайшие десятилетия – энергией солнца и приливов, ветра и биомассы тропических лесов. Также Южная Америка имеет, как указано выше, более 30 % мировых запасов пресноводных ресурсов.

В Латинской Америке ощутимое воздействие на динамику и перспективы развития оказывают процессы региональной и субрегиональной интеграции. Главной целью этих процессов страны региона видят закрепление за странами континента соответствующей их потенциалу ниши в формирующейся системе международных экономических отношений и общемировом экономическом пространстве. Потребность в формировании мощных экономических комплексов объективно вынуждает государства и корпорации объединять свои ресурсы. Экономическая интеграция в регионе, одна из наиболее острых, много лет является предметом споров.

Тема экономической интеграции стала особенно актуальной в последнюю четверть XX века, когда с созданием Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА) с участием США, Канады и Мексики и МЕРКОСУР обозначались две разные и во многом противоположные модели региональной интеграции.

МЕРКОСУР является одним из крупнейших и наиболее динамично развивающихся региональных объединений. Его территория превышает 12 млн. км², суммарный объем ВВП его членов – более 1 трлн. USD (более половины ВВП всей Латинской Америки), население – более 200 млн. человек. В глобальном масштабе МЕРКОСУР представляет собой по размерам и экономическому потенциалу второй таможенный союз (после ЕС) и третью (после ЕС и НАФТА) зону свободной международной торговли.

В отношениях Бразилии и Аргентины выделяются 4 основных этапа, отличающихся национальной политикой и позицией страны на международной арене:

(1 этап). 1880-1930 гг. В этот период экономика обеих стран была направлена на экспорт, обостряется их борьба за лидерство в регионе, происходит сближение, в противоположность Аргентине, Бразилии с США. Различия в позициях на международной арене не способствовали улучшению отношений между двумя государствами. Такое положение сохранялось до конца 1920гг.;

(2 этап). 1930-1964 гг. В этот период, когда наблюдался подъем национализма в обеих странах, их главные усилия направлены на подъем национальной промышленности с замещением импорта, на создание и расширение внутренних рынков;

(3 этап). 1964-1985 гг. Период характеризуется правлением военных режимов, соответственно, дальнейшим соперничеством и усилением геополитических воззрений;

Распространенные среди военных лидеров экспансионистские теории способствовали возрождению мечты о Вице-королевстве Ла-Плата или Великой Бразилии. Проводимая в обеих странах политика делала невозможной региональную интеграцию;

(4 этап). С 1985 г. по настоящее время. В 1985г. началось выполнение двусторонней программы интеграции, ознаменовавшей начало нового этапа в развитии двусторонних отношений и региона в целом. Особенностью периода является создание МЕРКОСУР.

Ниже приводятся динамика развития отношений между Бразилией и Аргентиной в бассейне реки Ла-Плата, оказавшая большое влияние на региональное сотрудничество.

История взаимоотношений Аргентины и Бразилии неразрывно связана с речной системы Парана - Парагвай - Ла-Плата. Первые идеи интеграции и кооперации между странами относятся к сотрудничеству в зоне Ла-Платы, прежде всего – техническому. Речная система Ла-Плата является второй по величине в мире после Амазонской, в бассейне реки Ла-Плата сосредоточено около 80 % производственного потенциала Аргентины и больше 50 % – Бразилии. Богатые месторождения полезных ископаемых, полноводные реки бассейна делали регион ареной острого соперничества. Уругвай в бассейне Ла-Платы является небольшим буферным государством, находящимся между соперничающими державами. Борьба за Уругвай, - ключ Ла-Платы, - составная часть соперничества между Аргентиной и Бразилией за господство в бассейне Ла-Платы.

Это соперничество уходит истоками в колониальный период, когда территория Аргентины принадлежала Испании, а территория Бразилии контролировалась Португалией. Две империи боролись за территорию нынешнего Уругвая и Северного Парагвая и Аргентины. Главным объектом борьбы за эти территории был контроль над бассейном реки Ла-Плата – Парагвай – Парана.

В 1930-1964 гг. аргентинская дипломатия уделяет большое внимание укреплению связей с соседними государствами, Аргентина заключает двусторонние соглашения с Бразилией (1 сентября 1958 г.), Уругваем (28 января 1958 г.), Перу (18 октября 1958 г.) в целях усиления двусторонней экономической интеграции.

В 1959 г. Аргентина договорилась с Уругваем о создании комиссии для подготовки проекта строительства гидроэнергетического комплекса на реке Рио-Гранде.

Аргентина и Парагвай в январе 1964 г. заключили соглашение о строительстве ГЭС в Сальто-Гранде, а феврале 1964 г. подписали договор о предоставлении Парагваю свободного судоходства по рекам Парана и Парагвай, что открывало Парагваю выход к морю. В апреле 1964 г. между Парагваем и Аргентиной достигнута договоренность о начале работ по гидроэнергетическому использованию пограничных рек.

В 1971 г. Аргентина и Боливия подписали договор о совместном использовании вод реки Ла-Платы, Берочио и Пилькомао.

В марте 1972 г. Аргентина потребовала, чтобы Бразилия консультировалась с ней, прежде чем строить гидроэлектростанции на реке Парана, протекающей по территории обеих стран. Принятое совместное коммюнике показало, что преодолеть эти разногласия не удалось, в коммюнике не упоминалось об удовлетворении требований Аргентины консультироваться с ней по проблемам строительства ГЭС на реке Парана.

Внешнеполитический курс Бразилии в 1964-1968 гг., отмеченный проамериканской ориентацией, вел к сужению сферы внешнеполитических интересов страны. После переворота 31 марта 1964 г., согласно геополитическим воззрениям бразильских военных, определены основные направления дипломатической активности Бразилии. При этом первым и основным направлением был назван бассейн Ла-Платы. Второе направление охватывало все страны Латинской Америки, третье - все западное полушарие, четвертое - Западную Африку и Западную Европу.

В начале 1970 гг. приходит понимание, что безоговорочная поддержка США наносит ущерб экономическим интересам и международному престижу Бразилии. В 1970 гг. Бразилия подписывает ряд договоров со странами Латинской Америки.

Аргентина и Бразилия не имели острых территориальных споров, но между ними серьезные разногласия возникли по вопросам об использовании водных ресурсов Ла-Платы. Задолго до 1969 г., когда была основана Организация стран бассейна (ОСБ) Ла-Платы, Бразилия имела готовые к реализации проекты строительства ГЭС в бассейне Ла-Платы и, прежде всего, самой многоводной из них – Параны. Крупнейшим из этих проектов был предусматривающий строительство самой большой в мире ГЭС в зоне «Итайпу», на границе с Парагваем. Ее сооружение, по мнению аргентинских экспертов, должно было существенно отразиться на водном режиме Параны. Когда были начаты подготовительные работы в районе «Итайпу», Аргентина оставалась наблюдателем. Начавшаяся реализация этих проектов без согласования с соседними государствами побудила Аргентину ускорить свое присоединение к ОСБ. Аргентина рассчитывала, что если не удастся задержать реализацию проектов, то она сумеет их контролировать.

Бразилия вступила в 1969 г. в ОСБ Ла-Платы, прежде всего, вследствие негативного отношения военного режима к интеграционным объединениям, имеющим целью осуществление социально-экономических преобразований. Но факт создания организации, членами которой стали возглавляемые военными крупнейшие государства Южной Америки - Аргентина и Бразилия, стал истолковываться как шаг на пути к военно-политическому сплочению в зоне Ла-Платы.

В отличие от других интеграционных объединений в Латинской Америке в этот период, ОСБ Ла-Платы не объявляла себя юридическим лицом, не имела полномочий действовать от имени государств-членов, что указывало на расхождение экономических и внешнеполитических интересов членов Организации. Аргентина и Бразилия имели в виду не экономическую интеграцию, а сближение позиций сторон в экономических вопросах, и выступали за медленное развитие интеграции. В то же время, Боливия и Парагвай были за ускорение интеграционного процесса.

В начале 1970 гг. конфронтация между Аргентиной и Бразилией нарастала, и последняя стала выступать все более жестко в отношении к своему соседу. Так, в 1971 г. на IV конференции министров иностранных дел стран бассейна Ла-Платы, Бразилия категорически возражала против любого предложения Аргентины по вопросам использования гидроресурсов пограничных рек. В свою очередь Аргентина стремилась привлечь на свою сторону Уругвай, Парагвай и Боливию. Переход Бразилии на прагматический внешнеполитический курс позитивно сказалось на отношениях с Аргентиной. Так, уже в ходе VI конференции министров иностранных дел государств бассейна Ла-Платы (1974 г.) позиция делегаций обеих стран стала конструктивной. На конференции был достигнут о компромисс между двумя странами, и наметился прогресс в деле межгосударственной интеграции в регионе Ла-Плата.

Бразилия и Аргентина, каждый в отдельности, придавали чрезмерно большое значение национальным проектам – строительству ГЭС на реке Парана – «Итайпу» (Бразилия) и «Корпус» (Аргентина), что стало причиной резко негативного отношения друг к другу. В то же время, плотина бразильского «Итайпу» была способна снизить эффективность аргентинского «Корпуса», а строительство последнего могло повлечь затопление большой площади плодородных земель в Бразилии.

В конце 1970 гг. Аргентина выступала предложениями о трехсторонних (Аргентина-Бразилия-Парагвай) переговорах для согласования технических аспектов строительства ГЭС на реке Парана и призывала к комплексному использованию водных ресурсов бассейна Ла-Платы, и считала, что эта проблема выходит за рамки энергетики и становится главным фактором в достижении взаимопонимания и согласия между странами региона. Однако Бразилия считала, что готовность Аргентины к проведению трехсторонних переговоров об использовании ресурсов реки Парана является попыткой задержать реализацию бразильских проектов в сфере гидроэнергетики. В 1979 г. МИД Бразилии, Аргентины и Парагвая провели в Парагвае совещание для согласования проектов ГЭС на Паране. В 1980 г. главы Бразилии и Аргентины обменялись визитами, ходе которых подписаны соглашения, в частности, о совместном использовании ТВР.

Таким образом, противоречия между Аргентиной и Бразилией по проектам будущего развития имели важной составной частью водные отношения, в первую очередь – в части строительства крупных ГЭС. Они были разрешены подписанием соглашений в разных сферах двустороннего и многостороннего сотрудничества, как общего (экономические и др.), так и частного (водно-энергетические отношения) характеров.

В 1985 г. первые послевоенные правительства Бразилии и Аргентины столкнулись с необходимостью переориентации экономики. Конкурентоспособными субъектами глобальной экономики можно было стать только при совместных усилиях. И в конце 1985 г. президенты обеих стран выражают готовность к совместным действиям, тем самым подготавливая почву для будущих региональных интеграционных соглашений не только двустороннего, но и многостороннего характера, в частности – МЕРКОСУР.

Как указано выше, МЕРКОСУР объединяет Аргентину, Бразилию, Парагвай, Уругвай (ассоциированные члены – Чили, Боливия), является одной из крупнейших в мире субрегиональных экономических структур. В декабре 1994 г. МЕРКОСУР приобрел статус юридического лица. Политическое руководство МЕРКОСУР возложено на Совет МЕРКОСУР в составе министров иностранных дел стран-участниц организации. Совет МЕРКОСУР собирается не менее одного раза в год. Исполнительные функции возложены на Группу, технические – на Административный Секретариат. Председательство в Совете и Группе МЕРКОСУР осуществляется поочередно в порядке ротации каждые полгода. С 1 января 1995 г. действует таможенный союз МЕРКОСУР и единый таможенный тариф на импорт товаров из третьих стран.

Консолидация МЕРКОСУР с его огромным потенциалом создают реальные основания для расширения сферы его деятельности.

Проблема использования водных ресурсов бассейна трансграничной реки Ла-Плата была решена странами региона совместными усилиями в рамках интеграционного объединения МЕРКОСУР, что может быть примером и для других регионов мира.

Справка: ГЭС «Итайпу».

ГЭС «Итайпу» – самая крупная ГЭС в мире – ее мощность 12.6 тыс. МВт.

ГЭС «Итайпу» построена и используется совместно Бразилией и Парагваем.

В 1966 г. Бразилия и Парагвай подписали «Акт Итайпу» – соглашение о намерениях.

В 1973 г. Бразилия и Парагвай заключили договор, предусматривающий использование гидроресурсов реки Парана на принципах кондоминиума.

17 мая 1974 г. было санкционировано строительства ГЭС. Строительство велось на государственные средства Бразилии и Парагвая обеих стран.

В 1978 г. завершено строительство обводного канала и начат отвод реки из ее русла.

К 1982 г. построены плотина, водослив, здание электростанции. В октябре 1982 г. было заполнено водохранилище (за 14 дней).

5 мая 1984 г. сдана в эксплуатацию первая турбина

6 мая 1991 г. сдана в эксплуатацию последняя - восемнадцатая – турбина

Позже было принято решение по строительству еще двух турбин.

Технические параметры:

- высота плотины составляет 196 м,
- длина плотины – 7.76 км;
- длина водослива с 14 шлюзами (21х20 м каждый) – 483 м;
- максимальный расход воды – 62.2 тыс. м³/сек;
- площадь водохранилища – 1350 км² (при максимальной глубине 220 м);
- объем воды водохранилища 29 млрд. м³;
- береговая линия – 170 км; длина здания ГЭС – 968 м, ширина – 99 м, высота – 118,4 м.

Работают 18 турбин мощностью 715 мВт каждая.

Вес одной турбины 6600 т, скорость ее вращения 648 м/сек.

Договор об использовании гидроресурсов реки Парана между Бразилией и Парагваем предусматривает равное распределение получаемой электроэнергии.

В случае если часть ее не используется какой-либо из стран-участниц, она может быть передана партнеру по цене, существующей на день сделки.

Преимущественным правом приобретения доли пользуется страна - участник договора, обязательным условием сделки является использование электроэнергии исключительно для собственных нужд. Парагвай, как правило, не исчерпывает всю причитающуюся ему квоту и передает часть Бразилии.

Капитал объединенного предприятия в равных долях принадлежит государственным энергетическим компаниям Centrais Eletricas Brasileiras S.A.ELETROBRAS (Бразилия) и Administracion Nacional de Electricidad ANDE (Парагвай).

Руководит работой ГЭС дирекция, состоящая из представителей стран-владельцев ГЭС - Парагвая и Бразилии. Администрация «Итайпу» реализует несколько долгосрочных экологических и социальных программ, имеющих большое значение для региона.

Благодаря экологической программе «Mumba Cueta» при строительстве ГЭС были сохранены значительные площади уникальных парагвайских лесов, а на бразильской территории у берегов водохранилища высажены 17 млн. деревьев.

В бассейне Параны сохранены все 170 зарегистрированных там видов рыб, не изменился и объем ежегодного вылова – 1600 т. (Сравни – см. выше – с ситуацией по строительству ГЭС «Гранд-Кули» на р. Колумбия).

На берегах водохранилища созданы крупные туристические комплексы, где проводят отдых огромное количество отпускников из многих стран региона.

С момента организации посещения комплекса (1977 г.) на «Итайпу» побывали более 2 млн. человек из 168 стран мира. В настоящее время только с бразильской стороны комплекс «Итайпу» ежедневно посещают до 1.5 тыс. туристов.



Рис. 6.1a Карта Аргентины с участком реки Ла-Плата

Источник: <http://www.geografia.ru/Argentina-map.html>

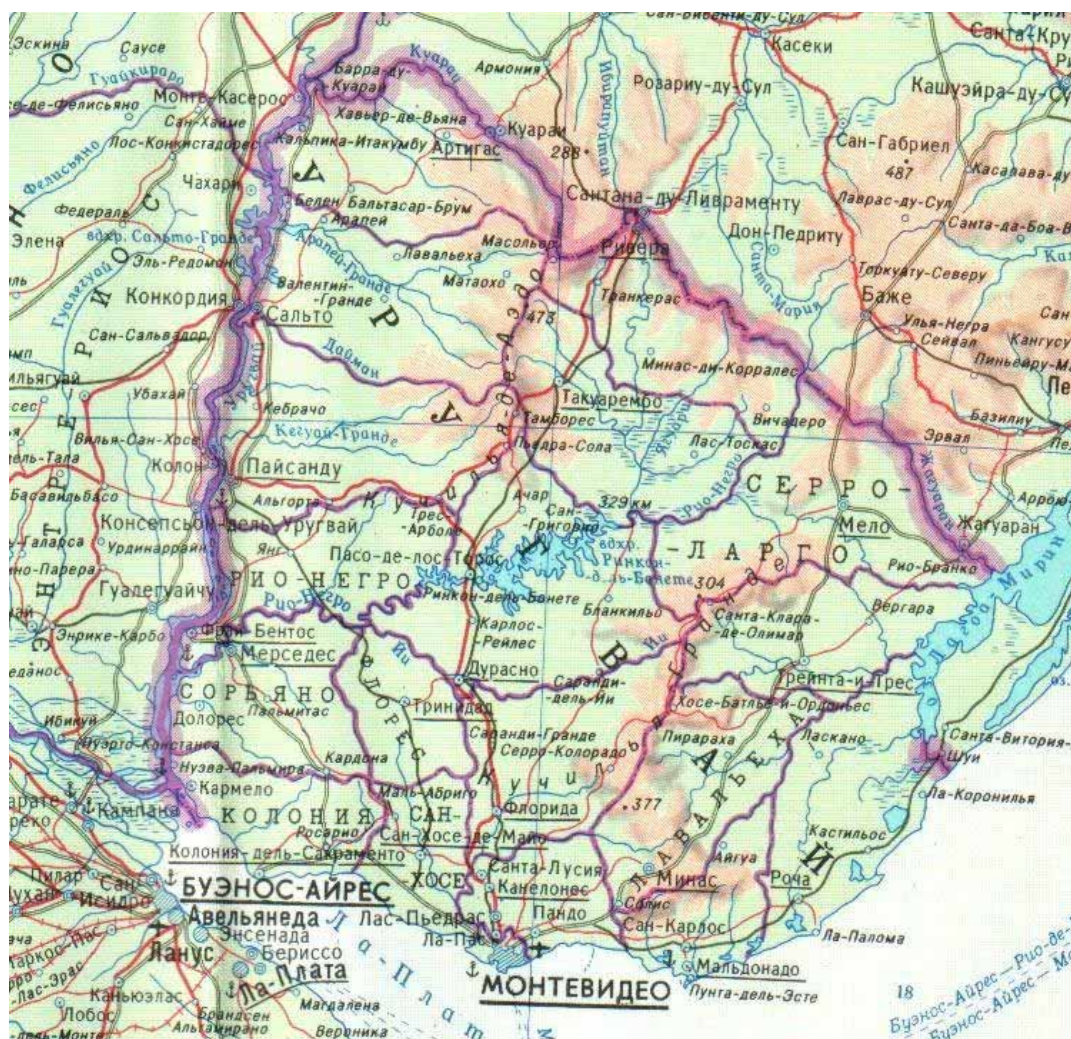


Рис. 6.16 Карта Уругвая с участком реки Ла-Плата

Источник: <http://www.geografia.ru/Uruguay-Map.html>

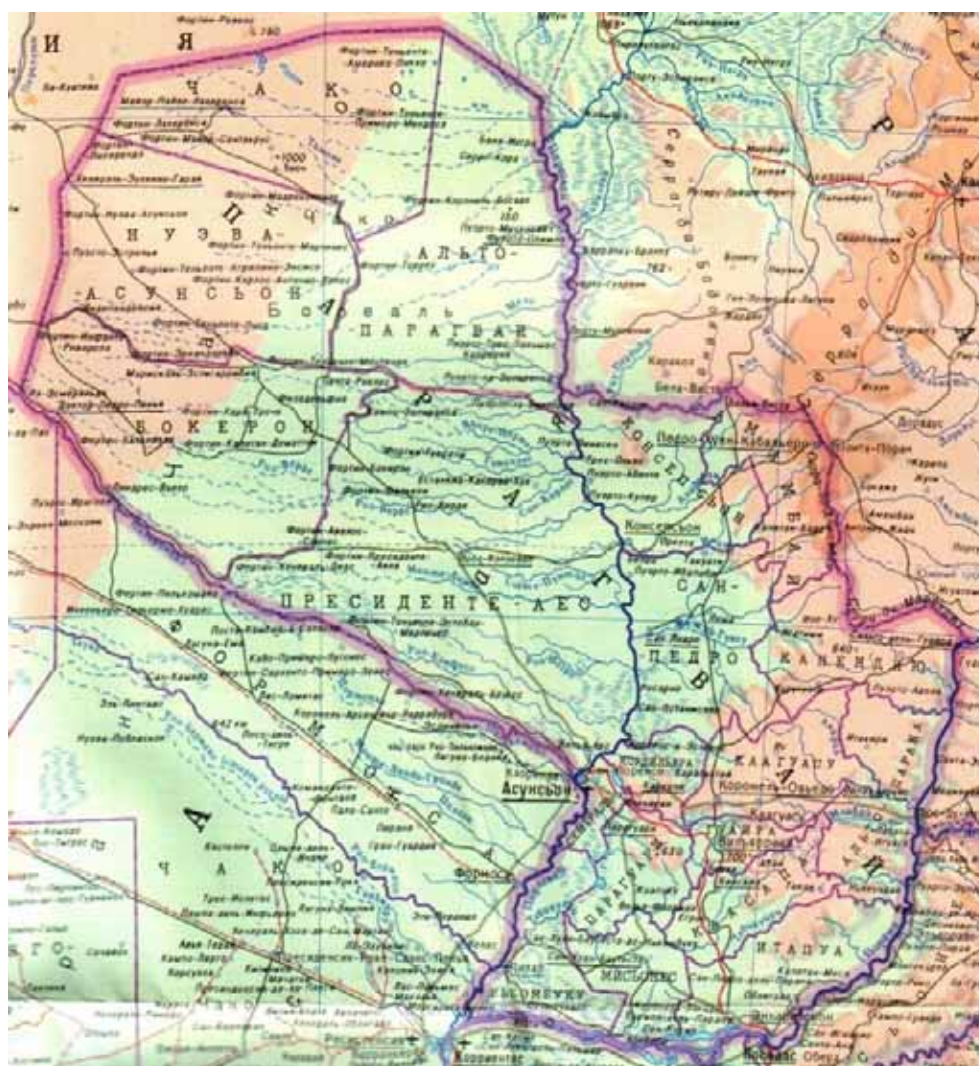


Рис. 6.1в Карта Парагвая с участком реки Ла-Плата

Источник: <http://www.geografia.ru/Paraguay-Map.html>

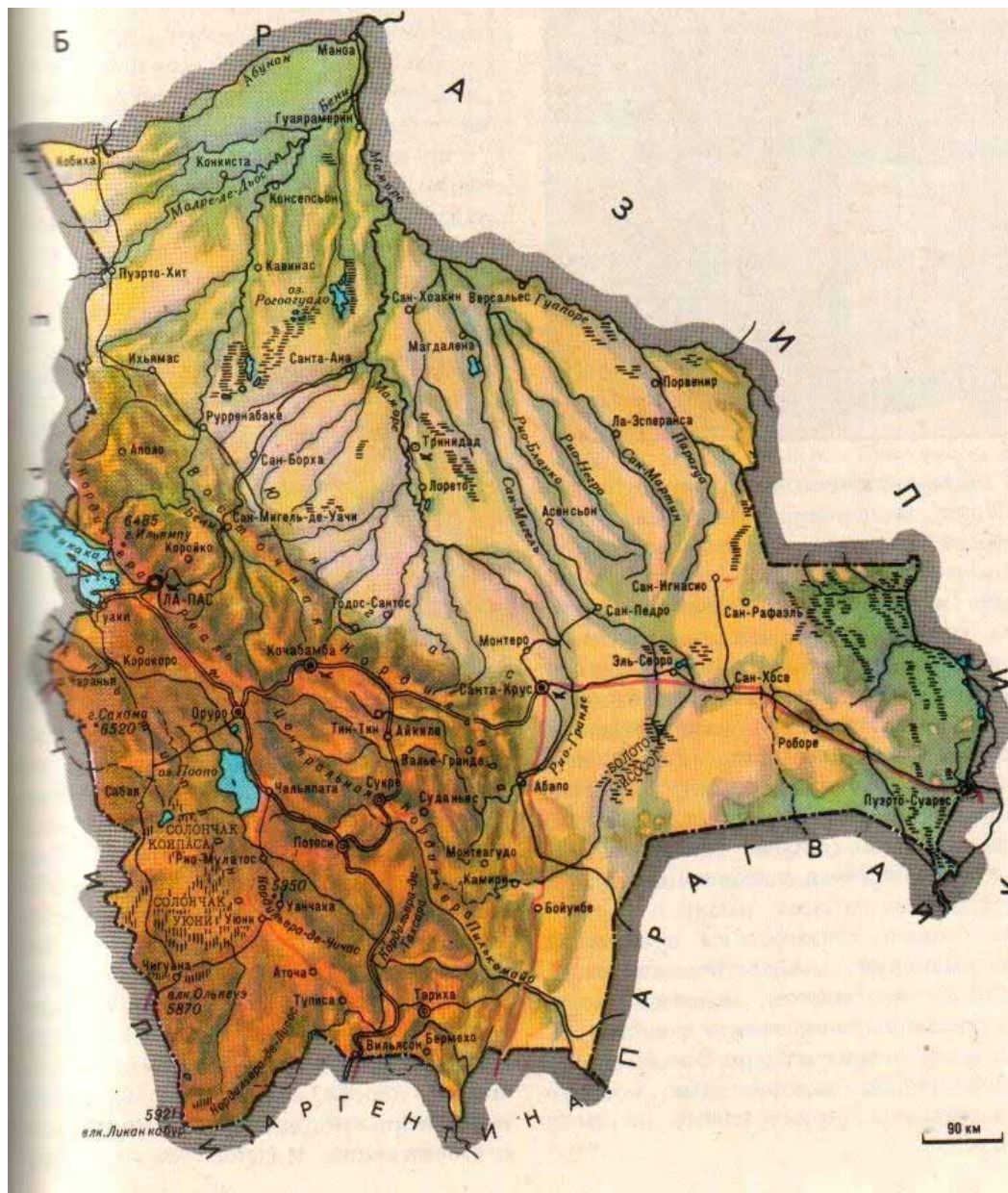


Рис. 6.1г Карта Боливии с участком реки Ла-Плата

Источник: <http://www.geografia.ru/Bolivia-map.html>

7. Австралия и Океания⁵⁹

По данным ИВП РАН, Австралия и Океания обладают запасами пресноводных ресурсов в объеме немногим более 1600 км³/год, на душу населения здесь приходится самое большое количество воды по сравнению с другими регионами – 56 000 м³/год. Государства региона полностью владеют континентом или островами, поэтому здесь практически нет международных рек.

В целом регион не испытывает водного голода, хотя отдельные территории могут испытывать недостаток пресной воды. В целом это обширные малонаселенные пустыни Австралии и отдельные острова Океании, на которых водоснабжение осуществляется в целом за счет сбора дождевой воды. В регионе наибольшие проблемы с загрязнением водных объектов испытывает промышленно развитая Австралия.

Австралия (или Австралийский Союз) является шестым по площади государством мира, и единственным, занимающим целый материк, а также остров Тасмания и некоторые другие острова в Индийском, Тихом и Атлантическом океанах.

1 января 1901 г. 6 колоний Британской империи стали федерацией, образовав Австралийский Союз.

Регион Австралии и Океании представляет собой один из наиболее благополучных регионов планеты, в котором достигнут высокий уровень, в частности, обеспеченности питьевой водой и канализационными системами.

В то же время и в этом благополучном регионе имеется ряд проблем, связанных с изменением климата и снижением доступных запасов пресных вод. Так, в последние годы наблюдается резкое снижение поверхностного стока в крупных речных бассейнах Австралии (по некоторым данным, он снизился на 80% за последние 7 лет), что имело следствием коренной пересмотр подходов к управлению водными ресурсами (УВР).

7.1. Бассейн реки Мюррей-Дарлинг (Австралийский Союз)

Речная система Австралии небольшая, и в целом представлена рекой Мюррей с притоком Дарлинг. В нижнем течении Дарлинг пересыхает и распадается на отдельные водоемы. Длина реки Мюррей составляет 2375 км, Дарлинг – 1472 км (с учетом всех притоков, которые не являются ее частью, но входят в бассейн – до 2844 км). Мюррей и ее приток Дарлинг являются главными реками в бассейне Мюррей-Дарлинг, который считается крупнейшим в стране – более 1 млн. км² (14 % территории суши Австралии). Бассейн Мюррей-Дарлинг особенно чувствителен к изменению климата. По расчетам экспертов, увеличение среднегодовой температуры на 1 градус влечет за собой уменьшение дебита поступающей в реку воды до 15 %.

До катастрофической засухи (2002 г.) в пределах бассейна производилось 40 % сельскохозяйственной продукции страны, в основном – за счет орошения, ежегодный доход аграрного сектора оценивался в 15 млрд. австралийских долларов.

⁵⁹ Основные источники: /15, 16, 30, 32, 65, 90, 94, 101, 104/; и др.

Засуха 2002 г. стала самой жестокой в Австралии за последние 100 лет.

В 2006г. произошло обострение засухи, в результате резко упало производство аграрной продукции. Так, сбор хлопка-сырца сократился с 819 тыс. т в 2000-2001 гг. до 597 тыс. в 2005-2006 гг. и до 225 тыс. т в 2006-2007 гг.

В 2006 г. на 30 % по сравнению с 2000 г. сократилось производство винограда. Также пострадали посевы риса - в сезоне 2006-2007 гг. получено немногим более 100 тыс. т, тогда как а до наступления засухи урожай составлял 1,6 млн. т.

В 2008 г. было создано Управление по использованию ресурсов крупнейшего бассейна континента – реки Мюррей-Дарлинг. Управлению поручено полностью пересмотреть систему распределения водных ресурсов бассейна. Хотя бассейн является внутренним, опыт УВР в нем представляет определенный интерес.

Вследствие резкого уменьшения речного стока под угрозой оказалось более 2 млн. человек, проживающих в бассейне. Так, в Аделаиде, пятого по величине города страны, в последние годы пришлось пережить жесточайшие ограничения в потреблении воды, в частности – ее жители имеют право на 3 часа ручного полива в неделю.

Дефицит воды угрожает экологической катастрофой озерам, расположенным у устья реки Мюррей и отделенным от океана дамбами. Уровень воды в них снижается, а в реке не хватает воды на поддержание течения.

В 1991 г. в реке Мюррей-Дарлинг зацвели сине-зеленые водоросли на протяжении тысячи километров, что было серьезным сигналом бедствия.

В 1992 г. федеральное правительство и бассейновые штаты совместно выработали Инициативу бассейна реки Мюррей-Дарлинг с целью охраны речных экосистем, было заключено Соглашение между федеральными штатами бассейна и создана совместная Комиссия федеральных штатов. Правительство и штаты признали необходимость ограничить водозаборы, установить базисный сток, стабилизировать и восстановить орошаемые земли, особенно те, которые пострадали от засоления. Соглашение закрепляет распределение речного стока среди штатов и наделяет Комиссию властью контролировать попуски из указанных в верхнем течении водохранилищ. Комиссия бассейна Мюррей-Дарлинг в настоящее время управляет рекой, как предусмотрено министерским советом и консультативным правлением водопользователей.

В 1994 г. Совет правительств штатов Австралии определил направления новой водной политики, согласно которой любые решения, касающиеся водных ресурсов, должны учитывать необходимость поддержания реки в здоровом состоянии.

При этом были отменены дотации на забор воды, а права водопользования отделены от права землевладения. Эти меры были призваны содействовать свободной торговле на новом рынке – рынке воды.

По мнению экспертов, управление бассейном Мюррей-Дарлинг в Австралии является одним из самых честолюбивых экспериментов по оздоровлению водных экосистем. Оно также демонстрирует, как установленный нормативно стандарт восстановления водных экосистем может изменить прежние решения, вредящие использованию вод, и через эту систему ограничить существующие права на водопользование. Важным прецедентом может стать принятие Комиссией искусственного режима базисного стока и установление режима для водопользователей по всему бассейну. Комиссия инициировала процесс установления экологического или базисного стока для оздоровления экосистемы на основе воздействий различных стоков на речную среду.

Проблема создания нового стока или режимов стока состоит в том, что права покупаются или пользователи притязают на них.

В 1996 г. Комиссия заявила, что НПД (Национальный План Действий) является основой ряда стратегий, рассчитанных на то, чтобы управление водой и экосистемами осуществлялось с учетом покрытия водного дефицита через установление торговли водой, экологических попусков и безопасности права на собственность. НПД устанавливаются ежегодные лимиты водозабора для четырех штатов бассейна и Австралийской столичной территории, и другие мероприятия.

Выполнение плана потребует много инновационных стратегий управления, таких как совместное использование подземных и поверхностных вод, управление водными лицензиями и применение системы учета для баланса водопользования в течение определенного периода. Возможность восстановить экосистемы бассейна Мюррей-Дарлинг имеется, но результаты будут известны спустя некоторое время в течение ряда лет, но начальный опыт предусматривает, в первую очередь, сохранение статус-кво и постепенное снятие некоторых торговых ограничений в видах водопользования, которые могут быть справедливыми, эффективными и способствовать достижению экологических целей. Для реализации НПД в полной мере, водные менеджеры должны обладать гибкостью при осуществлении эксперимента, избегая невыполнения законных ожиданий водопользователей. Существуют разные способы для этого, и национальный план предусматривает соответствующие инструменты значительной гибкости.

Одним из нерешенных вопросов в водном маркетинге является вопрос, как объединить выгоды рынков воды с целями экологической защиты. Реализуемые пилотные программы по данным вопросам должны дать ответ на этот вопрос. Так, пилотная программа по бассейну Мюррей-Дарлинг предусматривает это, устанавливая объемы обмена воды, объемы которых можно реально перераспределить между штатами.

В частности, коммерческие переброски воды из зоны верхнего течения реки – Нового Южного Уэльса в штат Виктория и из него в Южную Австралию – имеют ставку 1.0, что означает, что можно перебросить все 100 % указанного объема вод.

Переброска воды из Южной Австралии, которая находится в нижнем течении реки, в штаты, находящиеся выше по течению – Виктория и Новый Южный Уэльс – имеют ставку 0.9, и это означает, что всего 90 % объема водных ресурсов может быть перебросено, чтоб предотвратить дальнейшее засоление реки.

В частности, НПД предусмотрено меры по поиску новых источников водоснабжения, включая таковое в городском коммунальном хозяйстве, а также – экономии воды. Так, Аделаида, получающая 90 % питьевой воды из реки Мюррей-Дарлинг, развивает в настоящее время новые источники снабжения. 30 % потребляемой городом воды – это вода, прошедшая переработку, к 2010 году эта доля должна возрасти до 45 %.

Новые районы города оборудуются двумя системами водоснабжения – одна подает питьевую воду (очищенную) для приготовления напитков и пищи, а другая, фиолетового цвета, – для канализации, мойки и полива. Здесь также строится станция опреснения воды, которая с 2011 г. будет удовлетворять четверть потребности города в воде. Другие меры касаются способов использования воды в сельской местности. С удорожанием воды фермеры стали отказываться от эксплуатации открытых каналов и установок искусственного дождевания, заменяя их системой капельного орошения, управляемой компьютером. Вода, которая в прошлом считалась годной лишь для скота, сейчас используется в садоводстве, виноградарстве и овощеводстве.

Краеугольным камнем новой системы стало распределение доступа к имеющимся источникам воды, в зависимости от четко определенных обменных квот. Это позволило ввести конкуренцию как средство решения водных проблем и стимул к проведению реформы, аналога которой, по мнению экспертов, не было в мире.

В 2007 г. правительство Австралийского Союза разработало еще более радикальный план: штаты должны отказаться от прав управления водами бассейна, передав их федеральному правительству. В обмен правительство должно было инвестировать 10 млрд. австралийских долларов в качестве выкупа прав на перераспределение воды и обновление ирригационной инфраструктуры.

Потребовалось 15 месяцев, чтобы штаты согласились с этим планом.

Создание в декабре 2008 г. Управления по использованию ресурсов бассейна реки Мюррей-Дарлинг открыло новую страницу в истории УВР Австралии.

Ведомство отвечает за исполнение принятых Правительством решений.

В прошлом у штатов не было возможности принудить своих соседей к соблюдению норм забора воды. Так, Южная Австралия, расположенная ниже по течению реки, испытывала глубокие перепады в водоснабжении, вызванные чрезмерным водозабором со стороны Нового Южного Уэльса, расположенного в верхней части бассейна.

Управление имеет реальные полномочия, позволяющие ему издавать предписания, запрещающие чрезмерное использование водных ресурсов и вводить санкции. Будут введены новые нормы водозабора, предусматривающие объемы воды, которые необходимо сохранять неприкосновенными для обеспечения водой нужд экосистем.

Некоторые эксперты полагают, что благодаря реализации предпринимаемых мер, Австралия стала мировым лидером в этом плане, обогнав Канаду.

По прогнозам экспертов, в сфере УВР назревает революция, и мир будет внимательно следить за тем, что происходит в этой области в Австралии.

Вместе с тем, согласно прогнозу экспертов, в ближайшие годы Австралию ждет резкое увеличение числа экстремально жарких периодов, из-за глобального изменения климата засухи в Австралии будут случаться вдвое чаще, чем ранее. Так, с 1950 гг. на юго-западе Австралии дожди стали выпадать вдвое реже.

Эксперты также полагают, что периоды чрезвычайной жаркой погоды вскоре станут нормой для континента. Особенно тяжелые последствия от потепления климата ожидаются для зоны Большого Барьерного Рифа, болот Какаду и главной житницы страны – бассейна рек Мюррей и Дарлинг, где производится, как отмечено выше, более 40 % всей сельскохозяйственной продукции Австралийского Союза.



Рис. 7.1 Схема бассейна Мюррей-Дарлинг

Источник: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/7/7c/Murray-catchment-map_MJC02.png

8. СНГ (Содружество независимых государств) и приграничные страны⁶⁰

Доступные запасы пресных вод в СНГ оцениваются в 4550 км³/год, а на душу населения – около 17 500 м³/год. Основная доля водных ресурсов приходится на Россию, где доступные возобновляемые запасы воды составляют 4260 км³/год, на душу населения приходится их более 29 000 км³/год. В России сосредоточено около ¼ мировых запасов пресноводных ресурсов.

В СНГ, в Центрально-Азиатском регионе (ЦАР), Туркменистан, Казахстан, Узбекистан представляют государства, испытывающие существенный дефицит водных ресурсов. В советский период, исходя из стратегических соображений, сельское хозяйство региона было ориентировано, прежде всего, на выращивание монокультуры – хлопка, что обусловило быстрый рост водопотребления в сельском хозяйстве и необходимость создания крупных управляемых водохозяйственных систем с целью обеспечения роста орошаемого земледелия и развития промышленности. Основная часть водных ресурсов в регионе затрачивается на орошение (до 90 %). Все крупные (Амударья, Сырдарья, Зеравшан и др.) и многие малые (Угам, Сох, Шахмардан, Ходжабакирган и др.) реки региона являются трансграничными. В целом проблемы УВР трансграничных рек ЦАР являются следствием разрушения системы противовесов, успешно работавших в советский период, при централизованном руководстве.

В настоящем обзоре не рассматриваются проблемы межгосударственного использования ТВР Центральной Азии между государствами региона.

Ниже приведен ряд примеров регулирования водных отношений между бывшими республиками СССР и странами «дальнего зарубежья» в сжатом виде.

8.1. Россия – Финляндия

Россия имеет ряд соглашений по ТВР с Азербайджаном, Латвией, Литвой, КНР, Казахстаном, Эстонией и Финляндией, при этом история взаимодействия в вопросах совместного управления водными ресурсами ТВР России с Финляндией является наиболее продолжительной и достаточно успешной. Первое соглашение в этой области заключено между Россией и Финляндией в 1947 г. и касалось регулирования режима судоходства по озеру Инари, в 1954 г. и 1956 г. в рамках этого соглашения были подписаны дополнительные протоколы. Так как одна из рек, вытекающая из озера Инари, проходит по территории Финляндии, России и Норвегии, в 1959 г. подписано трехстороннее соглашение по использованию ее водн, которое действует и поныне.

Соглашение с Финляндией о пограничных водных системах 1964 г., охватывает практически все водохозяйственные и экологические аспекты. Процессы региональной интеграции протекают в двух основных направлениях - межгосударственное сотрудничество и сотрудничество на уровне региональных (местных) властей.

⁶⁰ Основные источники: /5, 9, 10, 17, 20, 26, 32-34, 37, 63, 65, 66, 72, 78, 81, 88, 95, 99, 100/; и др.

Согласно Соглашению 1964 г. действует Двусторонняя комиссия (ДК), в которую входят представители водохозяйственных, экологических и рыбохозяйственных ведомств, МИД и пограничных служб Сторон.

ДК занимается вопросами регулирования режимов использования водных ресурсов системы озера Сайма - река Вуокса, загрязнения водных ресурсов и окружающей природной среды. Озеро Сайма в Финляндии соединено Сайменским каналом с Выборгским заливом, а река Вуокса - с Ладожским озером. На реке Вуокса построены 4 ГЭС (2 в Финляндии, 2 - в России). На берегах озера и реке расположены промышленные предприятия, преимущественно лесоперерабатывающие и металлургические, отходы которых загрязняют окружающую среду. Здесь актуальны такие проблемы, как борьба с подтоплением прибрежной зоны Ладожского озера при таянии снегов; обеспечение выработки электроэнергии и уменьшение загрязнения вод.

В процессе решения этих проблем возникали некоторые противоречия. Так, снижение уровня воды в озере требует холостых сбросов воды, а значит, приводит к уменьшению выработки электроэнергии на российских ГЭС. С другой стороны, в свое время на Светогорской ГЭС в России был повышен гребень плотины, что привело к снижению выработки электроэнергии на ГЭС Иматра в Финляндии. Соответственно, в 1972 г. заключено Соглашение «Об энергетическом использовании участка реки Вуокса между ГЭС Иматра и Светогорская», и был урегулирован вопрос компенсации электроэнергии (19.9 млн. кВтч) финской стороне в связи с повышением отметки верхнего бьефа на Светлогорской ЕЭС. В 1989 г. ДК разработала и утвердила правила регулирования вод системы озер Сайма (Финляндии) и реки Вуокса. Т. о., при обеспечении паритета по вопросам использования воды удалось урегулировать наиболее острые проблемы.

В частности, для поддержания качества воды было принято решение о его постоянном мониторинге на реках Вуокса и Селезневка и Сайменском канале. Параллельно строились очистные сооружения, внедрялись малоотходные технологии, сокращались сбросы загрязняющих веществ. В результате прослеживается тенденция сокращения объемов сбросов сточных вод и снижения нагрузки на водные объекты.

До середины 1980 гг. актуальными были вопросы сплава леса (его ежегодный объем составлял от 200 тыс. до 800 тыс. м³). ДК занималась разработкой правил сплава, контролировала зачистку рек от его последствий.

В настоящее время сплав леса прекращен.

8.2. Туркменистан – Исламская Республика Иран

Характер отношений практически каждого государства с Исламской Республикой Иран (ИРИ), как правило, преподносится рядом СМИ как критерий «демократичности» или «недемократичности» внешнеполитических приоритетов того или иного государства. Вместе с тем, ИРИ представляет собой весьма сильную и динамично развивающуюся региональную державу. В свое время Туркменистан заявил о своем стремлении следовать турецкой модели развития и отверг исламскую концепцию Ирана, но реалии сложились так, что Туркменистан сейчас имеет больше связей и достижений с ИРИ, чем с Турцией. Туркменистан и Иран поддерживают тесные связи с Туркменистаном в различных сферах общественной жизни (политики, экономика, культур). Так, уже к началу 1992 г. ИРИ и Туркменистан подписали 9 соглашений только в сфере торговли.

В частности, во время первого визита туркменской правительственной делегации в ИРИ Президент Туркменистана С. Ниязов заявил:

«Мы кровно заинтересованы в активном и разностороннем сотрудничестве... Мы — за серьезное сотрудничество с Ираном в таких областях, как развитие транспортно-пограничной торговли, совместное строительство плотин на пограничных реках в области культуры и науки».

По состоянию на 2009 г. ИРИ и Туркменистан подписали более 155 документов, которые являются правовой базой сотрудничества. По мнению Чрезвычайного и Полномочного Посла ИРИ в Туркменистане г-на М. Форгани, двусторонние отношения между ИРИ и Туркменистаном «являются образцовыми среди стран региона».

В этом плане показательно развитие водного сотрудничества между Туркменистаном и ИРИ в постсоветский период, в процессе которого Стороны выработали гармоничную модель партнерства в целях взаимной выгоды, что видно на примере реки Теджен.

Река Теджен (за пределами Туркменистана – Гари Руд), берет начало в ИГА, далее протекает по территории ИРИ и Туркменистана. Длина реки – 1150 км, площадь бассейна – 70 600 км². (по другим данным – соответственно 1124 км и 0 260 км²). Половодье на реке наблюдается в марте-мае. Средний расход воды у Полехатума (325 км от устья) около 30 м³/сек, наибольший - 990 м³/сек.

Идея совместного строительства плотины и водохранилища возникла в первые годы независимости Туркменистана, и к 1996 г. удалось согласовать детали. В июле 1996 г. Главы ИРИ и Туркменистана и заложили фундамент будущего ГТС у местечка Пулихатум в 75 км от приграничного туркменского Серахса, и иранская компания «Джиян» начала строительство железобетонной донной галереи.

В 2000 г. начато строительство плотины и водохранилища «Достлук» («Дружба») на паритетных началах с ИРИ. Емкость водохранилища – 1250 млн. м³, высота плотины – 78 м, длина – 655 м, площадь водохранилища – около 48 км².

Общая стоимость строительства была оценена в 168 млн. USD.

Строительство плотины осуществляли строительные компании обеих Сторон – иранская «Кульхан» и туркменская – «Гарагумдерьясугурлушык».

12.04.2005 г. состоялась торжественная церемония открытия ГТС. Предусматривается многоцелевое использование водохранилища: контроль наводнений, орошение и производство электроэнергии. Водохранилище имеет целями сбор паводковых вод и защиту населения от селевых потоков, а также позволит орошать по обе стороны границы до 25 тыс. га земель и решит проблемы питьевого водоснабжения для иранского города Мешхед и туркменского города Серахс. Стороны договорились, что воды, аккумулируемые в водохранилище, будут делиться поровну – 50 % на 50 %.

Строительство плотины «Достлук» - один из крупных совместных экономических проектов, реализованных совместно Туркменистаном и ИРИ, а в водохозяйственной сфере – крупнейший. Реализация проекта, кроме экономической целесообразности, имеет также сильную политическую мотивацию и психологическую составляющую.

Так, в то время, как переговоры по использованию ТВР Центральной Азии между другими странами региона идут весьма напряженно, Туркменистан и ИРИ успешно договариваются по трансграничным водным проблемам, что является несомненным позитивом в сфере сотрудничества и в деле укрепления региональной безопасности.

По мнению экспертов, строительство масштабного ГТС на реке Теджен является хорошим примером взаимовыгодного сотрудничества на трансграничных водах.

Заметим, что для реализации названного проекта Туркменистан и Иран заключили соответствующее Соглашение, в котором оговорили вопросы строительства и эксплуатации водохранилища и другие вопросы - Соглашение между Туркменистаном и Ираном о строительстве и эксплуатации плотины «Дружба» (2000 г.).

Также следует подчеркнуть, что трансграничные водные отношения между Туркменистаном и Ираном регулируются и рядом Соглашений, заключенных СССР и Ираном, которые остаются в силе, в частности:

- Соглашение между СССР и Персией о совместном использовании трансграничной реки Теджен до Каспийского моря от 20.02.1926 г.;
- Протокол к Соглашению между СССР и Ираном по урегулированию пограничных и финансовых проблем от 2.12.1954 г.;
- Договор между Правительством СССР и Правительством Ирана о режиме Советско-Иранской границы и разрешении пограничных конфликтов от 14.05.1957 г.;
- Советско-Иранское Соглашение по пограничным рекам Аракс и Атрек от 11.08.1957 г.;
- Соглашение между СССР и Ираном по равному использованию стока рек Аракс и Атрек для орошения и производства энергии, Тегеран, 5.03.1958 г.

8.3. Бассейн реки Иртыш (Китай, Казахстан, Россия)

Река Иртыш (главный приток реки Обь) протекает по территории Китая, Казахстана и России. Длина реки – 4248 км (на территории Китая – 525 км, Казахстана – 1835 км, России – 2010 км), площадь бассейна 1643 тыс. км², средний расход ниже Тобольска – 2150 м³/сек. Истоки реки находятся на границе Монголии и Китая. Из Китая под названием Черный Иртыш течет в Казахстан и впадает в проточное озеро Зайсан.

Иртыш вытекает из озера Зайсан и через Бухтарминскую, Усть-Каменогорскую, Шульбинское водохранилища (ГЭС) в районе Ханты-Мансийска впадает в Обь.

Иртыш - вторая по длине река-приток в мире после Миссури.

Река Иртыш, как и Или, является важнейшим источником пресной воды для Казахстана, играет важную роль в экономике республики, вместе с каналом Иртыш-Караганда обеспечивает питьевой водой Астану (так как Ишим, на которой стоит Астана, – маловодная река и не справляется с нагрузкой), Караганду, Семипалатинск, Павлодар, Экибастуз, Темиртау, сельское хозяйство Центрального Казахстана. Верхняя часть бассейна Иртыша – Кара-Иртыш (Черный Иртыш) – протекает по территории КНР, где формируется в среднем около 9.0 км³/год стока реки. В настоящее время Китай забирает воду в объеме до 1.0-1.5 км³/год, в перспективе запланировано изъятие ее в объеме до 4.0-5.0 км³/год. В этом случае находящиеся в среднем течении реки Бухтарминское и Шульбинское водохранилища могут остаться без воды. Сложная ситуация складывается и в низовьях Иртыша (российская часть), где уменьшение стока уже породило проблемы для судоходства и качества воды в реке.

Как известно, Китай заявил о масштабном освоении Западного Китая, рамках которого в СУАР завершилось строительство канала Черный Иртыш–Карамай. По каналу часть вод из верховьев Иртыша будет перебрасываться в район нефтяного месторождения близ города Карамай. Также планируется и увеличение забора воды в верхнем течении реки Или для нужд сельского хозяйства Китая. В СУАР планируется значительно увеличить посевные площади аграрные культуры, в основном – под зерно и хлопок. Проекты развития западных регионов Китая включают строительство каналов, водохранилищ, плотин, ГЭС и иных ГТС.

Эти планы Китая вызывают озабоченность Казахстана и России, и Казахстан находится в наихудшем положении. Согласно оценкам, реализация этих проектов приведет к экологической катастрофе в Восточном и Центральном Казахстане. В целом благополучие казахстанского и российского участков реки зависит от действий Китая.

Сейчас Китай отбирает порядка 10 % стока верхнего (Черного) Иртыша.

Эксперты полагают, что в перспективе, к 2020 г., водозабор увеличится до 20-25 % от стока Иртыш в Китае. По оценкам казахстанских экспертов, водозабор Китая из Иртыша уже сейчас составляет 35-40 % от уровня 20-летней давности.

В частности, в настоящее время по Черному Иртышу из Китая в Казахстан поступает около 5 км³/год, тогда как в конце 1989 г. поступало 7.8 км³/год.

Согласно экспертным оценкам, за последние 30 лет сток Иртыша уменьшился в 3 раза. Ранее Иртыш в Казахстане был полноводной рекой с обилием рыбы.

С одной стороны, можно говорить о прогрессе в развитии двусторонних отношений в сфере ТВР между Казахстаном и КНР. Так, в результате совместной работы подписано Соглашение между Правительствами Казахстана и Китая «О сотрудничестве в сфере использования и охраны трансграничных рек» (12.09.2001 г., Астана).

Во исполнение Соглашения 2001 г. создана казахстанско-китайская Совместная Комиссия (СК) по использованию и охране ТВР, которая способствовала подписанию следующих Соглашений между соответствующими ведомствами Казахстана и Китая:

- между Министерством сельского хозяйства (МСХ) Казахстана и Министерством водного хозяйства (МВХ) Китая «Об экстренном уведомлении сторон о стихийных бедствиях на трансграничных реках» (4 июля 2005 г., Астана);
- между МСХ Казахстана и МВХ Китая «О развитии научно-исследовательского сотрудничества на трансграничных реках» (20 декабря 2006 г., Пекин);
- между Министерством охраны окружающей среды Казахстана и МВХ Китая «О взаимном обмене гидрологической и гидрохимической информацией (данными) пограничных гидропостов основных трансграничных рек» (20 декабря 2006 г., Пекин).

Несмотря на важность достигнутых договоренностей между Казахстаном и Китаем по тем или иным аспектам использования ТВР, вопросы контроля качества вод, предупреждения их загрязнения рек, а также принципа вододеления становятся камнем преткновения при ведении двусторонних переговоров, как и рассмотрение вопроса о вовлечении России в переговорный процесс по Иртышу. Китай избегает вопросов развития трехстороннего (Китай-Казахстан-Россия) сотрудничества в области использования и охраны водных ресурсов бассейна реки Иртыш.

Эксперты полагают, что предпринимаемые Казахстаном шаги по решению проблемы равноправного использования ТВР с Китаем не приносят ожидаемого результата.

По их мнению, Китай идет на уступки по второстепенным вопросам, затягивает решение принципиальных проблем, а именно – вододеления и контроля качества вод.

В то же время признается, что Китай всегда демонстрирует готовность к переговорам, продвигать подготовку проектов соглашений с казахстанской Стороной, и не имеет намерений затягивать переговорный процесс. Отмечается, что Казахстан зачастую запаздывает с выполнением достигнутых договоренностей и решений СК. Кроме того, КНР на переговорах представлен командой опытных экспертов, имеющих познания как в «водных» вопросах, так и в международном праве и дипломатии, тогда как казахстанская Сторона не имеет таких возможностей по разным причинам, в первую очередь – финансовым. Наблюдается сужение состава казахстанской делегации, члены которой представляют различные государственные ведомства Казахстана, и на заседаниях Комиссии и рабочих групп экспертов Казахстан представлен сильно усеченной делегацией. Китай практически неограниченно финансирует свои делегации, направляемые в Казахстан или другие регионы, где запланированы совместные мероприятия. Подчеркивается также, что китайская Сторона гораздо быстрее реагирует на те или иные встречные предложения, нежели казахстанская, которая связана цепочкой внутриведомственных и межведомственных согласований. В компетенцию названной казахстанско-китайской СК входит решение вопросов по всем трансграничным рекам, протекающим по территории Казахстана и Китая, которых насчитывается более двух десятков, часть из них перетекает и в Россию.

Аналогичные проблемы имеет и другая крупная трансграничная река Или (длина – 1439 км, в т.ч. в Казахстане – 815 км), которая берет начало в Китае. На территории Казахстана на Или построено (Алма-атинская область) Капчагайское водохранилище.

В Казахстане по стоку река Или уступает только рекам Иртыш и Урал. Или обеспечивает 80 % притока воды в озеро Балхаш. В настоящее время водозабор из Китая в СУАР составляет около $3.5 \text{ км}^3/\text{год}$, в ближайшие годы он возрастет до $5 \text{ км}^3/\text{год}$, что приведет к обмелению и засолению озера Балхаш. В то же время, в последние 20 лет сток реки Или уменьшился с 17.8 до $12.7 \text{ км}^3/\text{год}$.

В бассейне реки Или Китай реализует множество проектов, включая строительство ГТС. По экспертным оценкам, реализация этих проектов приведет к тому, что к 2050 г. сток реки Или в Казахстане уменьшится на 40 %, а следствием ввода в строй промышленных (в основном – нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих) предприятий в бассейне реки на территории Китая, увеличится загрязнение речной воды. Это усугубит экологические проблемы в казахстанской части реки, которая и без этого считается неблагоприятной, так как притоки Или в Казахстане загрязняются бытовыми, сельскохозяйственными, промышленными стоками. Эти проблемы, в совокупности с наблюдаемым дефицитом воды в реке Или, могут привести в ближайшие годы к тому, что озеро Балхаш повторит судьбу Аральского моря. По имеющимся данным, в настоящее время в Китае на нужды сельского хозяйства расходуется менее 2/3 водных ресурсов, тогда как 2 десятилетия назад – более 80 %. Эти цифры не должны вводить в заблуждение. Это перераспределение произошло не вследствие применения технологий сбережения воды в аграрном секторе, а за счет резкого роста водозабора для нужд промышленности, и роста в целом использования воды в КНР, что, естественно, обостряет проблемы качества речных вод.

Как сказано выше, Китай не проявляет особой заинтересованности в трехсторонних переговорах, т.е. включения и России в переговорный процесс, а также – в обсуждении проблем вододеления по трансграничным рекам.

Эксперты отмечают, что хотя имеется заметный прогресс в действиях рабочих групп экспертов и в рамках СК, однако по названным вопросам (включение России в диалог и вопросы межгосударственного водodelения), китайская Сторона избегает рассмотрения сущности проблемы, в частности, – постоянно увеличивающегося забора воды из рек Иртыш и Или на территории Китая.

Представляется, что в складывающейся ситуации следует исходить из реалий, а именно – Китай не будет брать воду меньше тех объемов, которые берет, а может увеличить свой водозабор. Казахстан, на территории которого сток реки Иртыш зарегулирован еще в советские годы, также не может уменьшить объем используемого речного стока, так как не имеет дополнительных источников поверхностных пресных вод в этой зоне. Поэтому ситуация по трансграничным рекам, протекающим по территории Китая и Казахстана (и по некоторым из них, втекающим в Россию), будет оставаться весьма сложной, несмотря на наличие ряда договоренностей.

8.4. Бассейн реки Дунай: Украина-Румыния

Общая картина по бассейну реки Дунай приведена в разделе 4.2 настоящего обзора. Ниже рассматривается пример взаимодействия Украины с Румынией по Дунаю.

Украина имеет значительные территории в дельте реки Дунай, и сталкивается со специфическими трансграничными водными проблемами, в частности, – с созданием и поддержанием деятельности Биосферного заповедника «Дельта Дуная».

Биосферный заповедник «Дельта Дуная» создан в 1990 г., более чем 50 % его площади занесены в Список мирового наследия в 1991 г. Решением ЮНЕСКО от 02.02.1999 г. создан единый румыно-украинский трансграничный билатеральный резерват «Дельты Дуная», и Дунайский Биосферный заповедник получил международный сертификат биосферного резервата. Деятельность заповедника регулируется соответствующими МПА ЮНЕСКО, а Украина обязалась соблюдать их положения.

Общая площадь Биосферного заповедника «Дельта Дуная» составляет около 5.800 км², собственно дельты Дуная – 4180 км², из которых 82 % находятся в Румынии, а 18 % – на Украине. Дельта включает около 30 типов экосистем, является местом временного или постоянного обитания более чем 300 видов птиц, включая редкие (кудрявый пеликан, красная цапля, белый орел, малый баклан и др.), находящихся под угрозой исчезновения в других регионах мира. Дельта является и местом размножения для 170 видов птиц, в ее озерах водится более чем 90 видов рыб, включая знаменитых осетров.

Одна из трансграничных проблем в дельте Дуная заключается в противоречиях, связанных с последствиями возможного строительства глубоководного судового хода «Дунай - Черное море» через устье Быстрое в границах заповедной зоны Дунайского Биосферного заповедника Национальной Академии Наук (НАН) Украины, который является частью международного трансграничного румыно-украинского биосферного заповедника-резервата «Дельта Дуная». По мнению экспертов, включая украинских, строительство этого судового пути, необходимое и выгодное Украине в экономическом плане, может иметь отрицательные последствия для экологии дельты Дуная в будущем.

В частности, эксперты прогнозируют, что строительство судового хода могут привести к ухудшению условий существования Дунайского Биосферного заповедника и ухудшению условий сохранения его экосистем.

Вследствие особой ценности Дунайского заповедника как биосферного резервата ЮНЕСКО и водно-болотных угодий международного значения, вопрос строительства Украиной автономного судового хода в дельте Дуная привлек внимание многих международных организаций, в частности Всемирного Фонда дикой природы (WWF), Рамсарской Конвенции, ЮНЕСКО, Европейской Экономической Комиссии ООН (ЕЭК ООН) и др. Так, по оценкам ЕЭК ООН, строительство судоходного канала Быстрое будет иметь значительное трансграничное воздействие и противоречит ряду положений Конвенции Эспоо «Об оценке трансграничного влияния на окружающую среду».

Строительство канала Быстрое в дельте Дуная было начато Министерством транспорта Украины в мае 2004 г. и приостановлено после смены власти в конце 2004 г. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), разработанная для второй фазы проекта, была отклонена Министерством охраны окружающей среды Украины осенью 2005 г.

В начале 2006 г., украинское правительство подало вторую ОВОС.

Согласно официальной точке зрения, обе оценки влияния проекта строительства канала Быстрое на окружающую природную среду дорабатывались с учетом поступивших предложений, а в экологической экспертизе проекта приняли участие 17 ведущих национальных и зарубежных экспертов. В конечном выводе государственной экологической экспертизы (от 19 апреля 2006 года № 345) подчеркивается, что проект судоходного канала с экологической точки зрения оценивается положительно и допускается к реализации, с учетом национальных и международных норм.

Правительство Украины действительно крайне нуждается в глубоководном судоходном канале «Дунай - Черное море» по экономическим соображениям. По имеющимся оценкам, украинский канал «Дунай - Черное море» будет способствовать привлечению до 100 % отечественных и до 60 % транзитных потоков зарубежных судовых компаний. Учитывая межгосударственный аспект проекта, Украина представила весь пакет документации по проекту румынской стороне, по линии МИД Украины периодически уведомляла Румынию относительно процесса реализации проекта. Были проведены общественные слушания, состоялись украино-румынские консультации и совместные заседания украинско-румынской РГ по проекту. Международной общественности была представлена возможность ознакомления с оценкой влияния проекта на экологию дельты. Так как от румынской стороны не было получено научно обоснованных замечаний к пакету документации по проекту строительства судоходного канала «Дунай - Черное море» на украинском участке дельты Дуная, Украина приняла окончательное решение относительно реализации проекта.

По мнению оппонентов проекта, оба варианта ОВОС (от 2004 г и 2006 г.) были подвергнуты острой критике со стороны международных организаций, включая WWF, со ссылкой на недостоверность информации и несоблюдение процедуры общественных и международных консультаций. Согласно проекту строительства канала, предстоит отчуждение и изъятие 1650 га территории Дунайского биосферного заповедника. Реализация проекта может причинить значительный вред экосистемам и изменит водный режим дельты Дуная в худшую сторону. Ряд экспертов предлагает альтернативный вариант строительства судоходного пути из Дуная в Черное море (от Соломонова устья), который позволяет избежать разрушений ценной территории украинской части дельты, но стоит в 2 раза дороже. Эксперты также считают, что практика строительства судоходных путей в дельте Дуная показала, что лучшим является путь, который минует дельту и выходит на ее материковую часть.

Другим спорным вопросом между Украиной и Румынией является проведение в 1981-1992 гг. Румынией гидротехнических работ в дельте Дуная в Георгиевском рукаве, что усилило наметившуюся тенденцию перераспределения стока воды в этой части дельты пользу Румынии. Так, выпрямление 6 изгибов русла привело к сокращению длины рукава со 110 до 77 км и уменьшению стока в Килийском рукаве (Украина) дельты.

Перераспределение речного стока в пользу Румынии повлекло за собой негативные экологические последствия в украинской части дельты Дуная, включая Биосферный заповедник. Понижение уровня воды сократило численность водоплавающих птиц, снизило возможность естественного воспроизводства многих видов рыб, уменьшило пригодные для рыболовства места. Вместе с тем, в будущем Румыния планирует, согласно Плану обустройства национальной территории, строительство новых каналов и портов, расчистку и углубление существующих каналов в дельте, что усугубит экологические проблемы украинской части дельты Дуная.

Взаимоприемлемый компромисс между Румынией и Украиной по вопросу совместного управления водными экосистемами дельты пока не достигнут.



Рис. 8.1. Карта украинской части дельты реки Дунай

Источник: <http://danube.riverships.ru/Karta-d-u.jpg>



Рис. 8.2. Карта румынской части дельты реки Дунай

Источник: <http://danube.riverships.ru/Karta-d-r.jpg>

9. Извлечения из ряда международно-правовых актов глобального характера в сфере совместного использования и управления ТВР⁶¹

9.1. Правила пользования водами международных рек (Хельсинки, 1966)

Статья 4

«Каждое государство бассейна имеет право в пределах своей территории на разумное и равноправное участие в полезном использовании воды международного... бассейна».

Статья 5.

«(1) Что такое разумное и равноправное участие в пределах значения Статьи 4, определено в свете всех соответствующих факторов в каждом отдельном случае»

Статья 7.

«Государство бассейна не может быть лишено существующего разумного пользования водами международного водосборного бассейна в пользу другого государства единого бассейна для его будущего пользования этими водами»

Статья 8.

«(2) (а) Пользование, которое действительно считается существующим пользованием с момента начала строительства, непосредственно связанное с пользованием или, если такое строительство не требуется, с момента осуществления совместимых действий фактического выполнения.

(б) Пользование продолжает считаться существующим пользованием до тех пор, пока оно не будет прекращено в виду его завершения.

(3) Пользование не будет считаться существующим пользованием, если с момента вступления в действие оно не совместимо с уже существующими... пользованиями»

Статья 10

«...государство обязано:

(а) предотвратить любые новые загрязнения воды или любое превышение степени загрязнения воды в международном водосборном бассейне, которое причиняет существенный ущерб на территории другого государства единого бассейна.

(б) предпринять все необходимые меры, чтобы уменьшить существующее загрязнение воды в международном водосборном бассейне до степени, не причиняющей существенного ущерба на территории другого государства единого бассейна...»

Статья 27.

⁶¹ Полные тексты ряда МПА, выдержки из которых приведены в настоящем разделе, доступны в Базе знаний «Международное и национальное водное право» – www.cawater-info.net/bk/water_law/

«(2) Рекомендуются, чтобы государства последовательно обращались к средствам предупреждения и разрешения споров, оговоренных в Статьях 29-34 данной главы»

Статья 28.

«(1) Первичной обязанностью государств является обращение к средствам предупреждения и разрешения споров, предусмотренных в применяемых договорах, имеющих обязательную силу для исполнения.

(2) Государства ограничены в применении средств предупреждения и разрешения споров, оговоренных в договорах, имеющих обязательную силу для исполнения, только в той мере, предусмотренной применяемыми договорами»

Статья 29.

«(1) ...рекомендуется, чтобы каждое бассейновое государство предоставляло другим странам бассейна соответствующую и доступную информацию, касающуюся вод водосборного бассейна в пределах своей территории, пользования ими, и действий, предпринимаемых относительно этих вод.

(2) Государство... должно, в частности, предоставлять любому другому государству бассейна, интересы которого могут быть существенно затронуты, уведомление о любом предполагаемом строительстве или установке, которые бы изменили режим бассейна до такой степени, в результате чего бы возник спор...»

Статья 30.

«В случае спора между государствами относительно их юридических прав или других интересов... эти государства должны искать решения путем переговоров»

Статья 32.

«Если вопрос или спор, который рассматривается заинтересованными странами как неразрешимый, способом, указанным в Статье 31, то рекомендуется, чтобы они сообща обратились к услугам, в качестве посредника, третьего государства, компетентной организации или отдельного человека»

Статья 33.

«(1) Если заинтересованные государства не были в состоянии решить свой спор посредством переговоров или не смогли согласиться на меры, предложенные в Статьях 31 и 32, то рекомендуется, чтобы данные государства сформировали Комиссию по ущербу или ad hoc-(непостоянную) Примирительную комиссию, которая попытается найти решение спора..., приемлемое для принятия всеми...»

Статья 35

«Рекомендуется, в случае арбитража, чтобы заинтересованные страны прибегали к помощи Типовых правил по арбитражной процедуре, разработанной Комиссией международного права ООН на её десятой сессии в 1958 году»

Статья 36

«Обращение... к помощи арбитража предполагает рассматривать выносимое решение как последнее и подчиняться его добросовестному выполнению»

Приложение: Типовые правила по созданию примирительной комиссии для урегулирования спора

9.2. Конвенция ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992)

Статья 1 Определения

«2. «Трансграничное воздействие» означают любые значительные вредные последствия, возникающие в результате изменения состояния трансграничных вод...»

«5. «Совместный орган» означает любую двустороннюю или многостороннюю комиссию или другие соответствующие организационные структуры, предназначенные для осуществления сотрудничества между прибрежными Сторонами»

Статья 2 Общие положения

«1. Стороны принимают все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия

2. Стороны принимают, в частности, все соответствующие меры: ...»

Статья 4 мониторинг

«Стороны разрабатывают программы мониторинга состояния трансграничных вод»

Статья 6 Обмен информацией

«Стороны в максимально короткие сроки обеспечивают наиболее широкий обмен информацией по вопросам, охватываемым положениями настоящей Конвенции»

Статья 7 Ответственность

«Стороны оказывают поддержку соответствующим международным усилиям по выработке норм-критериев и процедур в области ответственности»

Статья 9 Двустороннее и многостороннее сотрудничество

«1. Прибрежные Стороны на основе равенства и взаимности заключают двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности в тех случаях, когда таковых пока еще не имеется, или вносят изменения в существующие соглашения или договоренности, где это необходимо в целях устранения противоречий с основными принципами настоящей Конвенции...»

«2. Указанные в пункте 1 настоящей статьи соглашения или договоренности должны предусматривать учреждение совместных органов...»

«5. В тех случаях, когда в рамках одного водосбора существуют два или более совместных органа, они стремятся скоординировать свою деятельность, с тем чтобы способствовать укреплению мер по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия в рамках этого водосбора»

Статья 13 Обмен информацией...

Статья 14 Системы оповещения и сигнализации

«...Стороны незамедлительно информируют друг друга о любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия. Прибрежные Стороны создают, при необходимости, и используют скоординированные или совместные системы связи, оповещения и сигнализации с целью...»

Статья 16 Информирование общественности

«1. ...Стороны обеспечивают информирование общественности о состоянии трансграничных вод, мерах, принимаемых или планируемых с целью предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия...»

Статья 22 Урегулирование споров

«1. При возникновении спора между двумя или более Сторонами... они стремятся к урегулированию спора путем переговоров или любым другим способом, приемлемым для участвующих в споре Сторон»

2. При подписании, ратификации, принятии, утверждении настоящей Конвенции или присоединении к ней или в любое время после этого любая Сторона может в письменном виде заявить Депозитарию о том, что применительно к спору, не урегулированному в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, она принимает одно или оба из следующих средств урегулирования споров в качестве обязательного для любой Стороны, принимающей на себя такое же обязательство:

а) передача спора в Международный Суд;

б) арбитраж в соответствии с процедурой, изложенной в приложении IV.

3. Если участвующие в споре стороны приняли оба способа урегулирования споров, упомянутые в пункте 2 настоящей статьи, спор может быть передан только в Международный Суд, если стороны не договорятся об ином»

Приложения

Приложение I: Определение термина «наилучшая имеющаяся технология»

Приложение II: Руководящие принципы для разработки наилучшей в экологическом отношении практики

Приложение III: Руководящие принципы разработки целевых показателей и критериев качества воды

Приложение IV: Арбитраж

«1. В случае передачи... спора на арбитражное разбирательство..., сторона или стороны уведомляют секретариат о предмете арбитражного разбирательства. ...Секретариат препровождает полученную информацию всем Сторонам... Конвенции»

«2. Арбитражный суд состоит из трех человек. Как сторона-истец или стороны-истцы, так и другая сторона или другие стороны, участвующие в споре, назначают по одному арбитру, и два назначенных таким образом арбитра по взаимному согласию назначают третьего арбитра, выполняющего функции председателя арбитражного суда...»

«4. Если одна из сторон спора не назначает арбитраж в течение двух месяцев после получения просьбы, другая сторона вправе информировать об этом Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии, который назначает председателя арбитражного суда в течение следующих двух месяцев...»

«5. Арбитражный суд выносит свое решение в соответствии с международным правом и положениями настоящей Конвенции»

«7. Решения арбитражного суда как по процедурным вопросам, так и по вопросам существа принимаются большинством голосов его членов»

«10. Стороны и члены арбитражного суда соблюдают конфиденциальность любой информации, получаемой ими в конфиденциальном порядке...»

«17. Решение арбитражного суда сопровождается объяснением причин. Решение его является окончательным и обязательным для всех сторон спора. Арбитражный суд доводит свое решение до сведения сторон спора и секретариата. Секретариат направляет полученную информацию всем Сторонам настоящей Конвенции»

9.3. Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 1997) ⁶²

Статья 1 Сфера применения настоящей Конвенции

«1. Настоящая Конвенция применяется к использованию международных водотоков и их вод в иных, чем судоходство, целях и к мерам защиты, сохранения и управления при таком использовании этих водотоков и их вод»

Статья 3 Соглашения о водотоке

«3. Государства водотока могут заключить одно или несколько соглашений... о применении и приспособлении положений настоящей Конвенции к характеристикам и видам использования данного международного водотока или его части.

4. Если соглашение о водотоке заключается между двумя или несколькими государствами водотока, в нем должны указываться воды, к которым оно применяется»

Статья 4 Стороны соглашений о водотоке

«2. Государство водотока, чье использование международного водотока может быть в значительной степени затронуто осуществлением предполагаемого соглашения о водотоке..., имеет право участвовать в консультациях в отношении такого соглашения...»

Статья 5 Справедливое и разумное использование и участие

«1. Государства водотока используют в пределах своей соответствующей территории международный водоток справедливым и разумным образом...

2. Государства водотока участвуют в использовании, освоении и защите международного водотока справедливым и разумным образом. Такое участие включает как право использовать водоток, так и обязанность сотрудничать в его защите и освоении...»

Статья 7 Обязательство не наносить значительный ущерб

«1. Государства водотока при использовании международного водотока на своей территории принимают все надлежащие меры для предотвращения нанесения значительного ущерба другим государствам водотока»

Статья 8 Общее обязательство сотрудничать

«1. Государства... сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности, взаимной выгоды и добросовестности в целях достижения оптимального использования и надлежащей защиты международного водотока»

Статья 9 Регулярный обмен данными и информацией

Статья 10 Взаимосвязь между различными видами использования

⁶² Принята ГА ООН на 51-й сессии, Нью-Йорк, 21.05.1997 г. (№, A/RES/51/229)

«1. В отсутствие иного соглашения или обычая никакой вид использования международного водотока не пользуется неотъемлемым приоритетом перед другими видами использования»

Статья 11 Информация, касающаяся планируемых мер

«Государства водотока обмениваются информацией и консультируются друг с другом и, при необходимости, вступают в переговоры о возможных последствиях планируемых мер для состояния международного водотока»

Статья 12 Уведомление, касающееся планируемых мер...

Прежде чем осуществить или санкционировать осуществление планируемых мер, ... государство водотока своевременно направляет... уведомление об этом.

Статья 13 Срок представления ответа на уведомление

Если не достигнуто договоренности об ином:

а) государство водотока, направляющее уведомление согласно статье 12, предоставляет уведомляемым государствам срок в шесть месяцев для изучения и оценки возможных последствий планируемых мер и сообщения ему о своих выводах;

б) по просьбе уведомляемого государства, для которого оценка планируемых мер представляет особые трудности, этот срок продлевается на шесть месяцев.

Статья 15 Ответ на уведомление

«В течение срока, установленного согласно статье 13, уведомляемые государства как можно скорее сообщают о своих выводах уведомляющему государству...»

Статья 17 Консультации и переговоры, касающиеся планируемых мер

«2. Консультации и переговоры проводятся на основе того, что каждое государство должно добросовестно и в разумной степени учитывать права и законные интересы другого государства.

3. В ходе консультаций и переговоров уведомляющее государство воздерживается от осуществления или санкционирования осуществления планируемых мер, если уведомляемое государство просит об этом при направлении им сообщения, в течение срока в шесть месяцев, если не достигнута иная договоренность»

Статья 19 Неотложное осуществление планируемых мер

Статья 20 Защита и сохранение экосистем

«Государства водотока индивидуально и, при необходимости, совместно обеспечивают защиту и сохранение экосистемы международных водотоков»

Статья 24 Управление

«1. Государства водотока по просьбе любого из них вступают в консультации относительно управления международным водотоком, которое может включать в себя учреждение совместного механизма управления»

Статья 25 Регулирование

«1. В надлежащих случаях государства водотока сотрудничают в том, чтобы реагировать на потребности или возможности регулирования стока вод международного водотока.

2. Если не достигнуто договоренности об ином, государства водотока участвуют на справедливой основе в строительстве и содержании таких объектов для регулирования, какие они могут договориться возвести, или возмещении расходов на них»

Статья 26 Сооружения

«2. Государства водотока, по просьбе любого из них, имеющего разумные основания полагать, что оно может испытать значительные неблагоприятные последствия, вступают в консультации в отношении:

- а) безопасной эксплуатации и безопасного содержания сооружений, установок или других объектов, относящихся к международному водотоку; и
- б) защиты сооружений, установок или других объектов от умышленных или небрежных действий либо сил природы»

Статья 33 Урегулирование споров

«1. В случае возникновения спора ... соответствующие стороны... стремятся урегулировать спор мирными средствами согласно изложенным ниже положениям»

9.4. Берлинские правила по водным ресурсам (2004)

Статья 1 Сфера применения

«1. Настоящие Правила выражают международное право, применимое к управлению водами международных водосборных бассейнов и применимое ко всем водам...»

«2. Ничто в настоящих Правилах не затрагивает прав или обязанностей, созданных соглашением или местным обычаем»

Статья 4 Участие лиц

«Государства предпринимают меры для обеспечения того, чтобы лица, которые могут быть затронуты, могли участвовать в процессах посредством принятия решений относительно управления водами»

Статья 5 Совместное управление

«Государства прилагают все усилия для управления поверхностными, подземными и другими связанными водами объединено и комплексно»

Статья 10 Участие бассейновых государств

«1. ...государства имеют право участвовать в управлении водами международного водосборного бассейна справедливым, разумным и устойчивым образом»

Статья 11 Сотрудничество

«...государства сотрудничают в духе добросовестности в управлении водами международного водосборного бассейна для взаимной выгоды участвующих государств»

Статья 12 Справедливое использование

«1. ...государства в пределах своей... территории управляют водами международного водосборного бассейна справедливым и разумным образом, с должным учетом обязательства не причинять значительного вреда другим бассейновым государствам»

Статья 13 Определение справедливого и разумного использования

Статья 14 Приоритетность использования

«1. При определении справедливого и разумного использования государства первоначально распределяют воды для удовлетворения насущных потребностей...

2. Никакое другое использование или виды использования не имеют неотъемлемого приоритета над любым другим использованием или видом использования»

Статья 16 Уклонение от трансграничного вреда

«...государства, при управлении водами международного водосборного бассейна, воздерживаются и предотвращают действия или бездействия в пределах своей территории, которые могут причинить значительный вред другому бассейновому государству, с должным учетом права каждого бассейнового государства на справедливое и разумное использование вод»

Статья 18 Участие общественности и доступ к информации

«1. ...государства обеспечивают, что лица, которые в рамках юрисдикции государства могут быть затронуты решениями по управлению водой, могли участвовать, прямо или косвенно, в процессах, через которые эти решения принимаются, и обладать приемлемой возможностью выражать свое мнение...»

Статья 22 Экологическая целостность

«Государства принимают все надлежащие меры для охраны экологической целостности, необходимой для поддержания экосистем, зависящих от определенных вод»

Статья 23 Принцип предосторожности

«1. ...государства применяют принцип предосторожности.

2. Государства принимают все надлежащие меры для предотвращения, ликвидации, уменьшения и ограничения вреда водной среде, когда существует серьезный риск значительного вредного воздействия, или устойчивому использованию вод...»

Статья 24 Экологические попуски

«Государства принимают все надлежащие меры для обеспечения попусков, достаточных для сохранения экологической целостности вод водосборного бассейна...»

Статья 29 Обязательство оценивать воздействие на окружающую среду

«1. Государства предпринимают предварительную и текущую оценку воздействия программ, проектов или деятельности, которая может оказать значительное воздействие на водную среду или устойчивое развитие вод...»

Статья 32 Реагирование на чрезвычайные условия

«2. Государства незамедлительно и при помощи самых оперативных из имеющихся средств уведомляют другие потенциально затрагиваемые государства и компетентные международные организации о любом вредоносном явлении воды...»

«3. Государства разрабатывают системы уведомления и планы чрезвычайных мер на случай вредоносных явлений...»

Статья 34 Паводки

«1. Государства сотрудничают в разработке и осуществлении мероприятий по регулированию паводков, с должным учетом интересов других государств, которые могут быть затронуты затоплением;

2. Государства, которые могут быть затронуты затоплением, используют самые оперативные из имеющихся методов для сообщения между собой и с международными организациями в возможно короткие сроки относительно любых случаев, которые могут вызвать паводок или опасное повышение уровня воды на их территории...»

Статья 35 Засуха

«1. Государства сотрудничают при управлении водами для предотвращения, контроля или смягчения засухи, с должным учетом интересов других бассейновых государств»

Статья 36 Применение настоящих Правил к водоносным горизонтам

«1. Правила настоящей статьи применяются ко всем водоносным горизонтам, включая водоносные горизонты, которые не поставляют и не получают воду из поверхностных вод или получают в настоящее время незначительную подпитку из любого источника»

Статья 42 Трансграничные водоносные горизонты

«1. Правила, применимые к разделяемым на международном уровне водоносным горизонтам, применяются к водоносному горизонту, если:

а) он связан с поверхностными водами, которые являются частью международного водосборного бассейна; или

б) он пересекает границы между двумя или более государствами даже без связи с поверхностными водами, которые формируют международный водосборный бассейн»

Статья 58 Консультации

«1. Бассейновые государства проводят консультации друг с другом и с компетентными международными организациями по существующим и потенциальным проблемам в отношении разделяемых ими вод или водной среды...»

Статья 63 Защита сооружений

«1. ...государства, в пределах своих территорий, делают все от них зависящее для сохранения и защиты сооружений, установок и других объектов, относящихся к управлению водами международного водосборного бассейна»

Статья 64 Учреждение бассейновых или других совместных структур управления

«1. Когда необходимо обеспечить справедливое и устойчивое использование воды предотвращение вреда, бассейновые государства учреждают бассейновый или совместный орган или комиссию с полномочиями...»

Статья 66 Проверка соблюдения

«Бассейновые государства проводят периодическую и регулярную проверку осуществления их обязательств по соглашениям относительно вод, включая, когда это приемлемо, осуществление механизмов совместного управления...»

Статья 68 Ответственность государств

«Государства ответственны за нарушение норм международного права, регулирующего управление водами или водной средой, в соответствии с международным правом об ответственности государств»

Статья 72 Мирное урегулирование международных водных споров

«1. Государства разрешают споры относительно проблемных вопросов в рамках сферы применения настоящих Правил мирными средствами»

«2. Государства, вовлеченные в спор, проводят консультации друг с другом и, при необходимости, компетентными международными организациями...»

«3. Когда факты оспариваются, вовлеченные в спор государства назначают орган для изучения и определения спорных фактов, решение органа по установлению фактов обязывает государства, только если они согласились о его обязательности.

4. В любой процедуре по разрешению спора, вовлеченные государства приглашают другие государства, которые могут быть затронуты решением спора, для представления своих мнений на соответствующей ранней стадии спора.

5. Средства урегулирования спора, рассмотренные в настоящей статье, применяются без ущерба для обращения к средствам урегулирования спора, рекомендуемым или требуемым от участников региональных структур или агентств или других международных организаций»

Статья 73 Арбитраж и судебный процесс

1. Если процедуры, предусмотренные в статье 72 настоящих Правил, не достигают цели по разрешению спора, вовлеченные государства или международные организации договариваются передать спор в ...постоянный арбитражный суд, или в компетентный международный суд.

2. Обращение вовлеченных государств к помощи арбитража или судебному процессу предполагает принятие любого полученного в результате арбитражного или судебного решения как последнего и обязательного»

9.5. Европейская водная директива (2000)⁶³

Преамбула

Европейский Парламент и Совет Европейского Союза

принял настоящую Директиву

...учитывая, что:

«(1) Вода не является коммерческим продуктом как другие, а скорее наследие, требующее охраны и соответствующего обращения.

(2) В выводах семинара Сообщества по водной политике..., отмечена необходимость в законодательстве, включающем вопросы экологического качества...»

«(11) ...политика Сообщества по окружающей среде должна способствовать достижению целей сохранения, охраны и улучшения качества окружающей среды, бережного и рационального использования природных ресурсов, и должна основываться на принципе предусмотрительности и на принципах:

- принятия предупредительных мер,
- исправления ситуации (при нанесении ущерба окружающей среде), путем принятия мер на источнике загрязнения и
- на принципе «загрязнитель платит».

«(18) Водная политика Сообщества требует прозрачной, эффективной и согласованной законодательной базы. Сообщество должно обеспечить общие принципы и общую базу для действий. Данная директива должна обеспечить такую законодательную базу, координировать, интегрировать и, в более далекой перспективе, разработать общие принципы и структуры для охраны и рационального использования воды...»

«(30) С целью обеспечения полного и последовательного выполнения данной Директивы любые продления сроков в графике реализации должны быть основаны на уместных, очевидных и прозрачных критериях и подтверждены государствами-участниками в планах управления речными бассейнами».

«(46) С целью обеспечения участия широкой общественности, включая водопользователей, в составлении и обновлении планов управления речными бассейнами необходимо обеспечить предоставление соответствующей информации о планируемых мероприятиях и отчетов о ходе их выполнения с тем, чтобы вовлекать широкую общественность в этот процесс до принятия окончательных решений о необходимых мероприятиях».

«(53) Следует обеспечить полное исполнение и принуждение к выполнению существующего законодательства об охране вод. Необходимо обеспечить соответствующее применение и выполнение данной Директивы во всем Сообществе посредством уместных штрафных санкций, которые будут предусмотрены законодательством государств-членов Сообщества. Эти штрафные санкции должны быть эффективными, пропорциональными и убедительными».

⁶³ Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза № 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 года, устанавливающая основы для деятельности Сообщества в области водной политики

Приняли настоящую Директиву:

Статья 1. Цель

«Целью настоящей Директивы является создание структуры защиты внутренних поверхностных вод, переходных вод, прибрежных вод и подземных вод...»

Статья 3. Координация административных действий в рамках... речных бассейнов

«3. Государства-члены должны обеспечить, чтобы речной бассейн, охватывающий территорию более чем одного государства-члена, был отнесен к району международного речного бассейна. По требованию вовлеченных государств-членов Комиссия должна способствовать отнесению такого речного бассейна к району международного речного бассейна. Каждое государство-член должно обеспечить соответствующие административные действия, включая определение соответствующих компетентных органов, для применения правил настоящей Директивы...»

«6. Государства... могут признать существующий национальный или международный орган в качестве компетентного органа для целей настоящей Директивы...»

Статья 5. Характеристики района речного бассейна, обзор влияния человеческой деятельности на окружающую среду и экономический анализ водопользования

«1. ...государство... должно гарантировать, что для каждого... речного бассейна или для части района международного речного бассейна, находящейся на его территории:

- анализ его характеристик,
- обзор влияния человеческой деятельности на состояние... вод, и
- экономический анализ водопользования

предприняты в соответствии с техническими спецификациями, приведенными...»

Статья 11 Программа мер

«1. Каждое государство-член должно обеспечить организацию для каждого района речного бассейна или для части района международного речного бассейна, находящейся на его территории, программу мер, принимающую во внимание результаты анализа, требуемого Статьей 5... В таких программах мер может делаться ссылка на меры, следующие из законодательства, принятого на национальном уровне и распространяющегося на всю территорию государства... Когда уместно, государство-член может утвердить меры, применимые ко всем районам речных бассейнов и/или части районов международных речных бассейнов, находящихся на его территории».

«2. Каждая программа мер должна включать «основные» меры, указанные в параграфе 3 и, где необходимо, «дополнительные» меры.

«3. Основные меры» – это минимальные требования, которые...»...

«4. «Дополнительные» меры – это меры, разработанные и реализованные в дополнение к основным мерам...»

Статья 12 Вопросы, которые не могут решаться на уровне государства-участника

«1. Когда государство-член определяет проблему, влияющий на управление его водами, но который не может быть решен самим государством-членом, оно может сообщить о такой проблеме в Комиссию и любому другому заинтересованному государству-члену и может сделать рекомендации по разрешению вопроса.

2. Комиссия должны ответить на любое сообщение или рекомендации государств-участников в шестимесячный срок».

Статья 13 Планы управления речными бассейнами

«2. В случае, если район международного речного бассейна находится целиком на территории Сообщества, государства-члены должны обеспечить координацию с целью создания единого плана управления международным речным бассейном...»

«3. В случае, если район международного речного бассейна простирается за границы Сообщества, государства-члены должны попытаться составить единый план управления речным бассейном, а когда это невозможно, план должен охватывать, по крайней мере, часть района международного бассейна, лежащего на территории заинтересованного государства-участника».

«4. План управления речным бассейном должен включать информацию ...»

Статья 14 Общественная информация и консультации

«1. Государства-члены должны поощрять активное вовлечение всех заинтересованных сторон в реализацию данной Директивы...»

Статья 23 Штрафные санкции

«Государства-члены ЕС определяют, какие штрафные санкции будут применяться за нарушение национальных положений, принятых согласно данной Директиве. ...санкции должны быть эффективными, пропорциональными и убедительными».

Статья 24 Реализация

«1. Государства-члены ЕС введут в действие законы, правила и административные положения, необходимые для соблюдения данной Директивы, не позднее...»

«2. Государства-члены ЕС направят Комиссии тексты основных положений своих национальных законов, которые они примут в рамках компетенции данной Директивы. Комиссия известит об этом все остальные государства-члены ЕС».

Статья 25 Вступление в силу

Данная Директива вступит в силу со дня ее опубликования в Официальном журнале Европейского Союза.

Статья 26 Адресаты

Данная Директива будет направлена всем государствам-членам ЕС.

Составлено в Люксембурге 23 октября 2000 года.

От имени Европейского парламента Председатель N.Fontaine

От имени Совета Председатель J.Glavany

Приложения (I-XI)

9.6. Конвенция о влиянии производства гидроэлектроэнергии на другие государства (Женева, 1923)⁶⁴

Статья 1

«Настоящая конвенция несомненно влияет на права, принадлежащие каждому государству в пределах международного права, осуществления на своей собственной территории любой деятельности по производству необходимой гидроэлектроэнергии».

Статья 2

«Если обоснованное производство гидроэлектроэнергии потребует международного исследования, заинтересованные договаривающиеся государства должны дать согласие на такое исследование, которое проводится совместно по требованию одного из них, с целью достижения наиболее благоприятного решения в интересах этих государств, и составления схемы разработок, с учетом уже существующих сооружений, строящихся или проектируемых».

Статья 4

«Если договаривающееся государство выражает желание произвести разработку электроэнергии, которая может причинить серьезный ущерб любому другому ...государству, то заинтересованные государства должны вступить в переговоры с целью заключения соглашения, которое позволит осуществить такие разработки».

Статья 6

«Соглашения... могут обеспечивать следующее:

- a) общие условия для установки, содержания и эксплуатации сооружений;
- b) справедливые вклады заинтересованных государств по вопросам расходов, риска, ущерба сооружениям, а также расходов по содержанию;
- c) разрешение споров по финансовому сотрудничеству;

...

- f) регулирования стока воды;
- g) охрана интересов третьих сторон;
- h) метод разрешения споров, учитывая толкование и применение соглашений».

Статья 9

«Эта конвенция не предусматривает права и обязанности воюющих сторон, а также нейтральных сторон во время войны. Конвенция должна, тем не менее, оставаться в силе во время войны, насколько позволяют такие права и обязанности».

⁶⁴ Подписано в Женеве 9 декабря 1923 г.

Статья 11

«Настоящая конвенция никак не влияет на права и обязательства договаривающихся государств, вытекающих из ранних конвенций или договоров по вопросу настоящей конвенции, или из положений основных договоров на этот же предмет...»

Статья 12

«Если между договаривающимися государствами возникает спор..., и если такой спор не может быть разрешен как прямо между сторонами или другим методом мирной процедуры, стороны спора могут представить его для совещательного мнения органа, образованного Лигой Наций..., за исключением, когда стороны решили или решат ... обратиться к другой консультативной, арбитражной или судебной процедуре.

Положения предыдущего параграфа не должны применяться к любому государству, которое заявляет, что разработка гидроэлектроэнергии причинила бы серьезный ущерб национальной экономике или безопасности».

Статья 17

«...к настоящей конвенции может присоединиться любое государство...»

Статья 18

«Настоящая конвенция не вступит в силу, пока она не будет ратифицирована от имени трех государств. Датой ее вступления в силу должен считаться девяностый день после получения Генеральным Секретарем Лиги Наций третьей ратификации. Тем самым, настоящая конвенция вступит в силу по истечении девяноста дней после получения ее ратификации или уведомления о присоединении к ней».

9.7. Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды (2003)⁶⁵

...Стороны Протокола ... договорились о нижеследующем:

Статья 1 Цель

Цель настоящего Протокола заключается в обеспечении всеобъемлющего режима гражданской ответственности и адекватной и незамедлительной компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничного воздействия промышленных аварий на трансграничные воды.

Статья 2 Определения

«2. Для целей настоящего Протокола:

«...d) «ущерб» означает:

- i) гибель людей или телесное повреждение;
- ii) утрату или повреждение имущества, иного, чем имущество лица, несущего ответственность в соответствии с настоящим Протоколом;

⁶⁵ К Конвенции ООН 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и к Конвенции ООН 1992 года о трансграничном воздействии промышленных аварий

- iii) утрату дохода, непосредственно вытекающую из ущерба обеспеченным правовой защитой интересам, связанным с любым использованием трансграничных вод в экономических целях, понесенную в результате нанесения ущерба трансграничным водам, с учетом накоплений и затрат;
- iv) затраты на меры по восстановлению пострадавших трансграничных вод, ограниченные затратами на меры, которые фактически приняты или должны быть приняты;
- v) затраты на меры реагирования, включая любые потери или ущерб, причиненные такими мерами, в той степени, в какой такой ущерб был причинен в результате трансграничного воздействия промышленной аварии на трансграничные воды»;

Статья 7 Право регресса

«1. Любое лицо, несущее ответственность по Протоколу, имеет право предъявить регрессное требование в соответствии с правилами процедуры компетентного суда или арбитражного суда, учрежденного в соответствии с...»

Статья 13 Компетентные суды

1. Иски о компенсации в соответствии с Протоколом могут предъявляться лишь в судах той Стороны, где:

- a) был нанесен ущерб;
- b) произошла промышленная авария; или
- c) ответчик имеет обычное место жительства или, если ответчиком является компания или другое юридическое лицо или ассоциация физических или юридических лиц, — основное место его деятельности, зарегистрированную штаб-квартиру или место нахождения центрального административного органа».

Статья 14 Арбитраж

«В случае спора между лицами, требующими компенсации за ущерб в соответствии с Протоколом, и лицами, несущими ответственность в соответствии с Протоколом, и с ...спор может быть передан на окончательный и обязательный арбитраж...»

Статья 16 Применимое право

«1. С учетом пункта 2 все вопросы существа или процедурные вопросы, касающиеся находящихся на рассмотрении компетентного суда исков, которые конкретно не регулируются положениями Протокола, определяются регламентом этого суда...»

«2. По просьбе лица, понесшего ущерб, все материально-правовые вопросы, касающиеся находящихся на рассмотрении компетентного суда исков, регулируются правом Стороны, в которой произошла промышленная авария, как если бы ущерб был понесен в этой Стороне».

Статья 17 Соотношение Протокола и применимого внутреннего законодательства

«Протокол не наносит ущерба каким-либо правам лиц, которые понесли ущерб, или каким-либо мерам, касающимся охраны или восстановления окружающей среды, которые могут быть предусмотрены в применимом внутреннем законодательстве».

Статья 18 Взаимное признание и принятие к исполнению судебных и арбитражных решений

«1. Любое решение суда, ...или любое арбитражное решение, которое имеет исковую силу в государстве происхождения этого решения и более не подлежит пересмотру в обычных формах, признается в любой Стороне, как только будут выполнены все формальности, требуемые этой Стороной, за исключением случаев:

- а) когда судебное или арбитражное решение получено обманным путем;
- б) когда ответчик не был уведомлен в разумные сроки и не имел достаточной возможности для изложения своей позиции;
- с) когда судебное или арбитражное решение несовместимо с правомочно вынесенным ранее в другой Стороне судебным или арбитражным решением в отношении иска по тому же основанию и между теми же сторонами; или
- д) когда судебное или арбитражное решение противоречит государственной политике Стороны, в которой испрашивается признание».

Статья 19 Соотношение Протокола и... региональных соглашений об ответственности

«...Протокол не применяется при условии, что другое соглашение действует в отношении заинтересованных Сторон и уже было открыто для подписания...».

...Заключительные положения

Статья 21 Совещание Сторон

«1. Настоящим учреждается Совещание Сторон.

2. Первое совещание Сторон созывается на позднее, чем...»

«3. Стороны на своем первом совещании утверждают консенсусом правила процедуры..

4. Функции Совещания Сторон состоят в следующем...»

Статья 22 Секретариат

Исполнительный секретарь ЕЭК выполняет в связи с Протоколом ... функции...

Статья 25 Право голоса

«1. За исключением случаев, ... в пункте 2, каждая Сторона имеет один голос».

«2. Региональные организации экономической интеграции осуществляют свое право голоса..., располагая числом голосов, равным числу их государств-членов, являющихся Сторонами. Такие организации не осуществляют своего права голоса, если их государства-члены осуществляют свое право голоса, и наоборот».

Статья 26 Урегулирование споров

«1. При возникновении спора между двумя или более Сторонами... они стремятся к его разрешению путем переговоров или любым другим способом урегулирования споров, приемлемым для участвующих в споре сторон».

«2. ...любая Сторона может в письменной форме заявить Депозитарию о том, что применительно к спору, не урегулированному в соответствии с пунктом 1, она принимает одно или оба из следующих способов урегулирования споров в качестве обязательного для любой Стороны, принимающей на себя такое же обязательство:

- a) передача спора в Международный Суд;
- b) арбитраж в соответствии с процедурой, изложенной в приложении...».

Статья 30 Оговорки

В отношении Протокола не могут делаться никакие оговорки.

Статья 31 Выход

1. В любое время по истечении трех лет со дня вступления в силу...

Приложения (I-III)

9.8. Оперативное руководство Всемирного банка: Проекты по международным водотокам

9.8.1. Оперативная политика (ОП 7.50) октябрь 1994 г.

Применимость политики

1. Оперативная политика ВБ охватывает следующие виды международных водотоков:

- a) любые водные объекты, «которые образуют границы между двумя или более государствами⁶⁶, ...или любые реки или массы поверхностных вод, которые протекают через такие государства»;
- b) любые водные объекты, «которые являются компонентами любых водотоков, описанных в пункте a), выше»;

2. Политика применяется к проектам в следующих областях:

- a) «гидроэнергетика, ирригация, борьба с паводками, судоходство, осушение, водоснабжение и канализация, промышленные и аналогичные проекты, которые предполагают использование или потенциальное загрязнение международных водотоков, указанных в пункте 1, выше»;
- b) «подробное проектирование и инженерно-технические исследования по проектам, указанным в пункте 2 а), выше, включая те, которые должны осуществляться Банком в качестве учреждения-исполнителя или в любом другом качестве».

Соглашения/договоренности

«3. Проекты по международным водотокам могут затрагивать отношения между Банком и его заемщиками⁶⁷ и между государствами. ...Банк признает, что сотрудничество и добрая воля прибрежных государств являются существенным фактором для эффективного использования и охраны водотока. Поэтому он придает большое значение достижению прибрежными государствами соответствующих соглашений или договоренностей в этих целях... Банк готов оказывать помощь прибрежным государствам в достижении этих целей.

⁶⁶ В подразделе 9.8 настоящего обзора, согласно правилам ВБ, государства рассматриваются «независимо от того, являются ли они членами Банка» или нет, кроме как в специально оговоренных случаях.

⁶⁷ Термин "заемщик" относится к стране-члену, на территории которой осуществляется проект, независимо от того, является эта страна заемщиком или гарантом.

В случаях, когда между государством, предлагающим проект (государство-бенефициарий) и другими прибрежными государствами остаются неурегулированные разногласия, то, прежде чем финансировать проект, Банк обычно настоятельно просит государство-бенефициария предложить другим прибрежным государствам провести... переговоры, с тем чтобы достичь соответствующих соглашений или договоренностей».

Уведомление

«4. Банк обеспечивает рассмотрение международных аспектов проекта по какому-либо международному водотоку в самые сжатые сроки.

Если предлагается проект подобного рода, то Банк требует от государства-бенефициария, если оно этого еще не сделало, официально уведомить другие прибрежные государства о предлагаемом проекте и его технических параметрах (см. БП 7.50, пункт 3). Если будущий заемщик дает Банку понять, что он не хочет направлять уведомление, то Банк обычно делает это сам.

Если заемщик возражает также против того, чтобы Банк сделал это, то Банк прекращает процесс оформления проекта. Об этом и любых предпринятых дополнительных шагах информируются соответствующие исполнительные директора».

«5. Банк удостоверяется, действительно ли прибрежные государства подписали соглашения, достигли договоренностей или создали какие-либо организационные механизмы по соответствующему водотоку. В последнем случае Банк выясняет сферу деятельности и функции учреждения и степень его участия в предлагаемом проекте...».

«6. Если после уведомления другие прибрежные государства возражают против предлагаемого проекта, то

...Банк в соответствующих случаях может назначить одного или нескольких независимых экспертов для рассмотрения возникших проблем. Если Банк принимает решение о продолжении проекта, несмотря на возражения других прибрежных государств, то он информирует их о своем решении».

Исключения из требования об уведомлении

7. «Разрешаются следующие исключения из требования Банка относительно уведомления других прибрежных государств о предлагаемом проекте:

а) если речь идет о текущих планах, проектах, предполагающих добавления или поправки, которые требуют восстановительных, строительных работ или других изменений, которые, по мнению Банка:

i) не будут негативно изменять качество или количество вод, текущих к другим прибрежным государствам; и

ii) не будут негативно затронуты в результате возможного использования вод другими прибрежными государствами».

«Это исключение применяется лишь в отношении небольших добавлений и изменений в текущих планах; оно не распространяется на работы и мероприятия, которые выходили бы за рамки первоначального плана... Даже если проекты удовлетворяют критериям этого исключения. Банк...пытается обеспечить соблюдение требований любого соглашения или договоренности между прибрежными государствами».

б) Если речь идет об обследованиях водных ресурсов и ТЭО по международным водотокам или обследованиях, затрагивающих такие водотоки...

с) «Если речь идет о любых проектах, которые связаны с притоком какого-либо международного водотока, когда приток протекает исключительно в одном государстве и оно является прибрежным государством, находящимся в самой нижней части русла, кроме случаев, когда есть опасения, что эти проекты могут причинить ощутимый ущерб другим государствам».

Предоставление займов исполнительным директорам

8. «В случае любого проекта по какому-либо международному водотоку международные аспекты проекта рассматриваются в Оценочном заключении персонала (ОЗП), а также в Меморандуме и Рекомендации Президента (МРП), в которых говорится, что персонал Банка рассмотрел эти аспекты и удовлетворен тем, что

а) ...вопросы охватываются соответствующим соглашением или договоренностью между государством-бенефициарием и другими прибрежными государствами; или

б) «другими прибрежными государствами был дан положительный ответ государству-бенефициарию или Банку в форме согласия, отсутствия возражений...

с) во всех других случаях, когда... проект не нанесет ощутимого ущерба другим прибрежным государствам и ему не будет причинен серьезный ущерб в результате возможного использования воды другими прибрежными государствами».

Карты

«9. Документация по любому проекту... включает карту, где четко указывается водоток и месторасположение компонентов проекта. Это требование применяется к ОЗП, МРП, Документу с проектной информацией (ДПИ) и любым внутренним меморандумам, которые касаются прибрежных проблем, связанных с проектом...»

«10. Однако вопрос о включении карт в упомянутые документы, за исключением внутренних меморандумов, зависит от общего распоряжения или...»

9.8.2. Банковские процедуры (БП 7.50) октябрь 1994 г.

«1. Вопрос о потенциальных международных правах на водные ресурсы оценивается в максимально сжатые сроки в представлении и описывается во всех проектных документах, начиная от ДПИ...» ...

Уведомление

«2. При первой же возможности в ходе подготовки представления Банк рекомендует государству, предлагающему проект... (государству-бенефициарию), чтобы оно, если оно еще этого не сделало, официально уведомило другие прибрежные государства о предлагаемом проекте, в том числе о его технических параметрах... Однако, если предполагаемый заемщик дает Банку понять, что он не желает давать уведомление, то Банк обычно делает это сам. Если государство-бенефициарий также направлять против таких действий Банка, то Банк прекращает процесс оформления проекта...»

«3. Уведомление содержит, насколько это возможно, достаточные технические спецификации, информацию и другие данные (технические параметры), для того чтобы другие прибрежные государства смогли максимально точно определить, может ли предлагаемый проект причинить ощутимый ущерб в виде истощения, загрязнения водных ресурсов или каким-либо другим способом. ...Если на момент уведомления нет соответствующих технических параметров, то они как можно раньше предоставляются другим прибрежным государствам после уведомления...».

«4. Другим прибрежным государствам предоставляется разумный срок, обычно не превышающий шести месяцев с момента отправки технических параметров, чтобы ответить государству-бенефициарию или Банку».

Ответы/возражения

5. Если после уведомления государство-бенефициарий или Банк получают положительный ответ от других прибрежных государств (в форме согласия, отсутствия возражений, поддержки проекта или подтверждения того, что проект не причинит ущерба их интересам) или если другие прибрежные государства не ответили в течение установленного срока, директор странового департамента (СД)... направляет меморандум вице-президенту региона, оформляющему проект (РВП). В меморандуме сообщаются все соответствующие факты, включая проведенную персоналом оценку того, может ли проект

- а) нанести ощутимый ущерб интересам других прибрежных государств или
- б) причинит ли ему ощутимый ущерб возможное использование вод другими прибрежными государствами.

В меморандуме запрашивается санкция на дальнейшие действия...

6. Если другие прибрежные государства возражают против предлагаемого проекта, то директор СД... направляет РВП меморандум с возражениями, ... в котором содержатся:

- «а) описание характера прибрежных проблем;
- б) оценка персоналом Банка выдвинутых возражений, в том числе их причин, и любой имеющейся вспомогательной информации;
- с) оценка персоналом того, способен ли предлагаемый проект нанести ощутимый ущерб интересам других государств...»;
- «д) сведения о том, следует ли Банку, прежде чем предпринимать какие-либо дополнительные действия, настоятельно призвать стороны разрешить имеющиеся проблемы путем использования мирных средств, таких, как консультации, переговоры. и добрые услуги...»
- «е) сведения..., имеют ли возражения такой характер, что в соответствии с пунктами 8-12 целесообразно получение дополнительного заключения независимых экспертов».

Запрос заключения независимых экспертов

«8. Если для продолжения разработки проекта... требуется заключение независимых экспертов, то РВП обращается... с просьбой начать такой процесс...»

«9. ...Выбранные эксперты не могут быть гражданами какого-либо из прибрежных государств рассматриваемых водотоков и не могут быть каким-либо другим образом заинтересованы в данном деле.

...Эксперты обеспечиваются справочной информацией и помощью, необходимой для эффективного выполнения их работы».

«10. Круг полномочий экспертов требует от них рассмотрения технических параметров. Если они полагают необходимым проверить эти параметры или предпринять любые связанные с этим действия, то Банк оказывает им в этом свое максимальное содействие. Эксперты встречаются... до тех пор, пока они не представят свой доклад...»

«11. Эксперты ни в коей мере не участвуют в принятии решений по разработке проекта. Их техническое заключение представляется лишь для целей Банка и ни в коей мере не определяет права и обязанности прибрежных государств...»

«12. Департамент по экологически устойчивому развитию (ДЭУР)...ведет реестр высококвалифицированных независимых экспертов, который состоит из 10 человек и обновляется в начале каждого финансового года».

9.8.3. Добросовестная практика (ДП 7.50) ноябрь 1994 г.

«1. ...Региональный персонал, назначенный для обработки любого проекта... - финансируется ли он Банком, Глобальным экологическим фондом или любым целевым фондом, - должен незамедлительно проверить, имеют ли рассматриваемые поверхностные воды международный характер. При наличии сомнений, региональный персонал должен проконсультироваться с соответствующим юристом...».

«2. Органы государственной власти, которым персонал Банка в соответствии с ОП 7.50 рекомендует уведомить другие прибрежные государства, нередко ставят под сомнение отдельные аспекты прибрежной политики Банка и просят представить соответствующее обоснование. При подготовке ответов персонал должен запрашивать юрисконсульта по международно-правовым вопросам (операциям)...»

«3. Необходимо предпринять все усилия, чтобы предоставить уведомленным прибрежным государствам шесть месяцев для ответа на уведомление. Более короткий период рекомендуется лишь в чрезвычайных обстоятельствах».

«4. После уведомления о том, что какое-либо прибрежное государство может запросить дополнительную информацию или разъяснение, персонал должен предпринять все усилия к тому, чтобы предоставить необходимую информацию и предусмотреть разумный период времени для ее изучения и подготовки ответа».

5. После обновления ДЭУР «...реестра независимых экспертов, которое она проводит каждый финансовый год (см. пункты 8-12 БП 7.50), реестр направляется старшему вице-президенту и генеральному юрисконсульту...»

9.9. Принципы и установки для ведения международных переговоров (1998) ⁶⁸

Генеральная Ассамблея,

ссылаясь на цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций,
подтверждая положения Декларации о принципах международного права...,

принимая во внимание цели Десятилетия международного права ООН,

считая, что международные переговоры представляют собой одно из гибких и эффективных средств, в частности, мирного урегулирования споров между государствами и выработки новых международных норм поведения,

учитывая, что в ходе своих переговоров государствам следует руководствоваться соответствующими принципами и нормами международного права,

сознавая, что существуют различные средства мирного урегулирования споров, закрепленные в Уставе и признанные международным правом, и подтверждая в этой связи право на свободный выбор этих средств,

учитывая важную роль, которую конструктивные и эффективные переговоры могут играть в достижении целей Устава, содействуя регулированию международных отношений, мирному урегулированию споров...,

отмечая, что определение принципов и установок, имеющих отношение к ведению международных переговоров, могло бы повысить предсказуемость поведения участников переговоров, уменьшить неопределенность и содействовать созданию климата доверия на переговорах,

признавая, что приводимые далее положения являются общей, не исчерпывающей основой для ведения переговоров,

1. подтверждает следующие принципы международного права, имеющие отношение к международным переговорам:

- a) суверенное равенство всех государств независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера;
- b) государства в соответствии с Уставом ООН не должны вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого другого государства;
- c) государства обязаны добросовестно выполнять свои обязательства по международному праву;
- d) государства обязаны воздерживаться в своих международных отношениях от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства или каким-либо другим образом...;
- e) всякое соглашение является ничтожным, если его заключение явилось результатом угрозы силой или ее применения в нарушение принципов международного права, воплощенных в Уставе;

⁶⁸ Резолюция 53/101 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 декабря 1998 года Принципы и установки для ведения международных переговоров // <http://www.memo.ru/PRAWO/int-law/int9812.htm>

f) государства обязаны, независимо от различий в их политических, экономических и социальных системах, сотрудничать друг с другом в различных областях международных отношений с целью поддержания международного мира и безопасности и содействия международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов и международному сотрудничеству, свободному от дискриминации, основанной на таких различиях;

g) государства урегулируют свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость;

2. подтверждает важность ведения переговоров в соответствии с МП таким образом, чтобы они были совместимы с принципом достижения декларируемой цели переговоров и способствовали этому, и соответствовали следующим установкам:

a) переговоры должны вестись добросовестно;

b) государствам следует должным образом учитывать важное значение надлежащего вовлечения в процесс международных переговоров государств, жизненные интересы которых непосредственно затрагиваются обсуждаемыми вопросами;

c) цель и предмет всех переговоров должны быть полностью совместимы с принципами и нормами международного права, включая положения Устава;

d) государствам следует придерживаться взаимно согласованных рамок для ведения переговоров;

e) государствам следует принимать меры к поддержанию конструктивной атмосферы на переговорах и воздерживаться от каких-либо шагов, которые могли бы привести к срыву переговоров и помешать их проведению;

f) государствам следует содействовать проведению или завершению переговоров, концентрируя внимание в течение всего переговорного процесса на главных целях таких переговоров;

g) государствам следует делать все возможное для продолжения работы по достижению взаимоприемлемого и справедливого решения в случае, если переговоры заходят в тупик.

10. Отчет Всемирной комиссии по плотинам⁶⁹

Ниже приводятся краткая информация и фрагменты из отчета Всемирной комиссии по плотинам (ВКП), который может представить определенный интерес для специалистов. Внесенные нами изменения носят лишь редакционный характер.

В 1997 г., при поддержке ВБ и IUCN - Всемирного союза охраны природы (ВСОП), в Гланде (Швейцария) был проведен семинар для обсуждения противоречивых вопросов, связанных с большими плотинами, одним из результатов которого явилось предложение объединить усилия всех ЗИС для учреждения ВКП для решения задач:

- анализ роли больших плотин в экономическом и социальном развитии,
- оценка альтернативных пути развития водных ресурсов и энергетики,
- разработка международных критериев, методических положений и стандартов для планирования, проектирования, оценки, строительства, эксплуатации, мониторинга работы плотин и вывода их из эксплуатации.

ВКП начала работу в мае 1998 г., работа ее была независимой, каждый член комиссии работал только в индивидуальном качестве. Комиссия впервые выполнила глубокий глобальный и независимый обзор информации о работе и воздействии больших плотин, а также обзор альтернативных вариантов развития водных и энергетических ресурсов. Заключительный отчет ВКП был опубликован в ноябре 2000 г.

(1). Введение

Строительство плотин рассматривалось как важное средство обеспечения потребностей в воде и энергии и как долгосрочное стратегическое капиталовложение, способное приносить многосторонние выгоды. Тем не менее, за последние 50 лет выявились многие особенности функционирования плотин и их влияния на общество и окружающую среду. Сторонники строительства плотин указывают на возможности удовлетворения потребностей социального и экономического развития, таких как ирригация, электрификация, предотвращение наводнений и водоснабжение. Их оппоненты подчеркивают отрицательные стороны, такие как, увеличение долгового бремени, перерасход средств, переселение и обнищание людей, деградация экосистем и рыбных ресурсов, а также неравноценное распределение затрат и выгод.

ВКП пришла к выводу, что целью любого проекта должно быть устойчивое улучшение благосостояния людей. Если строительство большой плотины является наилучшим способом достижения этой цели, то его нужно поддержать. В тех случаях когда наилучшие результаты обеспечиваются альтернативными вариантами, их нужно предпочесть строительству крупной плотины.

Комиссия пришла к убеждению, что более не может быть никаких оправданных сомнений по следующим ключевым моментам:

- плотины внесли большой вклад в общественное развитие и принесли весьма существенные выгоды,
- во многих случаях для получения этих выгод была заплачена высокая цена,

⁶⁹ Обзор. Ноябрь 2000 г. // http://www.dams.org/report/wcd_ru.htm

- недостаточно справедливое распределение выгод поставило под сомнение эффективность многих плотин как средства удовлетворения потребностей развития.

По определению Международной Комиссии по Большим Плотинам (МКБП / ICOLD), большой плотинной считается плотина высотой 15 или более метров.

В отчете прогнозируется возрастающая конкурентная борьба за воду в будущем. Конкуренция будет возрастать между тремя основными потребителями воды в мире:

- сельским хозяйством (67 %),
- промышленностью (19 %),
- городским коммунальным хозяйством и бытовыми нуждами (9 %).

Прогноз предполагает, что к 2025 г. только для орошения может понадобиться на 15-20 % больше воды, чем сейчас, и 3.5 млрд. человек будет жить в странах с ограниченным водоснабжением.

В 1930-1970 гг. возведение больших плотин являлось почти синонимом общественного развития и экономического прогресса. Эта тенденция достигла апогея в 1970 гг., когда в мире в среднем вводились в эксплуатацию 2-3 новых плотины в день.

Производство гидроэнергии, орошение, водоснабжение и предотвращение наводнений рассматривались как достаточные обоснования для существенных капиталовложений в строительство плотин. Упоминались также и другие преимущества...

Две диаметрально противоположные позиции в дискуссии о плотинах иллюстрируют существующий разброс взглядов на оценку их роли в прошлом:

- первая подчеркивает существенную разницу между обещанными выгодами от строительства плотины и фактическими результатами,
- вторая концентрирует внимание на проблеме освоения водных и энергетических ресурсов в контексте экономического и социального развития наций.

В настоящее время вопрос о строительстве крупной плотины редко остается в пределах региональных или национальных границ. Дискуссия вышла за рамки регионального процесса оценки затрат и выгод, и плотины оказались в фокусе общемирового обсуждения направлений и стратегий общественного развития.

(2). Основные результаты Обзора работы больших плотин, проведенного МКБП.

Детальные проекты МКБП охватили 8 больших плотин в разных регионах мира в бассейнах рек – 1. плотины «Аслантас», река Сейхан (Турция), 2. «Гломма-Лааген» (Норвегия), 3. «Гранд Кули», река Колумбия (США/Канада), 4. «Кариба», река Замбези (Замбия/Зимбабве), 5. «Пак Мун», река Мун-Меконг (Таиланд), 6. «Тарбела», река Индус (Пакистан), 7. «Тукуруи», река Токантинс (Бразилия), «Гарип и Вандерклуф», река Оранжевая (Южно-Африканская Республика).

(2.1). Исследования МКБП показали, что степень достижения целей изначально поставленных перед гидротехническими проектами сильно варьирует от проекта к проекту, и что в большинстве случаев экономические и технические цели не были достигнуты. Тем не менее, положительные эффекты оказались весьма значительными.

Анализ позволил прийти к следующим выводам:

- плотины, предназначенные для орошения, как правило, не дали ожидаемых материальных результатов, не возместили затраты с экономической точки зрения,

- плотины, построенные для целей муниципального и промышленного водоснабжения, как правило, не достигают поставленных целей,
- плотины для производства электроэнергии обычно дают ожидаемые результаты...,
- большие плотины для защиты от наводнений, как правило, выполняют свою функцию, но в ряде случаев привели к большей уязвимости от наводнений,
- большие плотины многоцелевого назначения тоже дают результаты ниже ожидаемых.

Подтвердилось, что

- для обеспечения безопасности плотин будет требоваться все больше внимания и инвестиций, по мере того как плотины стареют, стоимость их содержания возрастает.

(2.2). Экосистемы и большие плотины

Как следует из данных МКБП, строительство больших плотин приводит к:

- уничтожению лесов и среды обитания животных, сокращению числа биологических видов и деградации водосборов верховий рек,
- утрате разнообразия видов водного мира, возможностей рыболовства в верховьях и низовьях рек, а также деградации пойменных долин, болот и др. водных экосистем,
- совокупному воздействию каскадов водохранилищ на качество воды, естественный гидрологический режим и состав биологических видов.

Комиссия установила, что на всех обследованных водохранилищах происходит образование газов, вызывающих парниковый эффект.

(2.3). Анализ прошлой практики планирования и проектирования больших плотин выявил ряд ограничений и пробелов в использовавшихся методах:

- часто процесс планирования больших плотин не был открытым и представительным,
- рассматривавшиеся альтернативы были ограниченными и в основном относились к техническим аспектам с минимальным применением экономического анализа,
- участие пострадавших слоев населения и проведение оценки воздействия на окружающую среду и общество проводились на поздних стадиях процесса проектирования и в весьма ограниченном масштабе,
- весьма пассивный мониторинг после завершения строительства препятствовал извлечению уроков и изучению опыта.

Эти проблемы приводят к тому, что как только предлагаемый проект плотины проходит стадию ТЭО, вызвав интерес со стороны правительства, внешних инвесторов и политиков, процесс реализации проекта преобладает над дальнейшими оценками его эффективности. В результате, многие плотины были построены без всесторонней оценки технических, финансовых, экономических, а тем более — социальных и природоохранных факторов, и критериев, применимых к сегодняшней ситуации.

(2.4). Конфликты вокруг больших плотин возникают также из-за того, что сторонники их строительства и финансовые компании не выполняют принятых обязательств, не соблюдают установленных законом норм и правил внутреннего регулирования.

В ряде случаев коррупция, сопровождающая строительство больших плотин как крупномасштабных инфраструктурных проектов, еще более затрудняет процесс принятия решений, планирования и строительства.

Хотя произошли существенные улучшения в политических и юридических требованиях и методических указаниях для оценки проектов развития, особенно в 1990гг., создается впечатление, что все идет по-прежнему, когда дело доходит до фактического планирования и принятия решений. Более того, когда возникают существенные разногласия между сторонниками строительства плотины и людьми, которые могут пострадать от этого, попытки изменить решения или планы часто вынуждены предприниматься в рамках юридических или других способов за пределами нормального процесса планирования.

Консультации, проведенные Комиссией, подтвердили, что прошлые конфликты остались неразрешенными по ряду причин, включая недостаточный опыт подачи апелляций, использования механизмов разрешения споров и обращения за помощью.

МКБП приводит также позитивные примеры, которые дают ей повод для оптимизма и говорят о том, что препятствия преодолимы и проблем можно избежать. Примеры разрешения конфликтов указывают на то, что на самом деле можно и нужно:

- повысить эффективность существующих больших плотин,
- избегать и уменьшать воздействие больших плотин на экосистемы,
- провести многокритериальный анализ вариантов и потребностей развития,
- обеспечить улучшение положения переселенных лиц,
- урегулировать прошлые несправедливые решения и превратить лиц, пострадавших в результате внедрения проекта, в лиц, получающих от этого выгоду,
- проводить регулярный мониторинг и периодический анализ,
- разработать, внедрить и контролировать мероприятия, санкции и механизмы обращения за помощью, особенно в социальном и экологическом планах

Рекомендации Комиссии указывают пути улучшения планирования, процесса принятия решений и соблюдения существующих норм для извлечения выгоды из имеющихся вариантов, и выработки экономически эффективных, социально справедливых и благоприятных для окружающей среды решений для удовлетворения будущих потребностей в водных и энергетических ресурсах.

(2.5). Дискуссия о плотинах – это дискуссия о значении, целях и путях социального развития. Решение о строительстве плотин или выборе другого варианта должно удовлетворять целому ряду требований, ожиданий, целей и ограничений.

Для разрешения связанных с этим споров об эффективности плотин и альтернативных вариантов необходим консенсус по поводу нормативов для выбора этих вариантов и критериев для переговорного процесса и принятия решений. Предлагаемые проекты развития водных и энергетических ресурсов необходимо рассматривать в более широком контексте, который полностью отражает имеющиеся познания о выгодах и последствиях проектов строительства больших плотин и их альтернатив. Необходимо разработать подход, который позволит достичь консенсуса в отношении принятых решений. Это приведет к фундаментальным изменениям в процессе принятия решений. Этот процесс должен включать ясное представление о значимости, целях и задачах развития для всех ЗИС. Для этого МКБП выделила 5 ключевых принципов:

- справедливость,
- эффективность,

- коллегиальное принятие решений,
- рациональность,
- ответственность.

Эти 5 позиций/принципов являются квинтэссенцией опасений, которые отражены в Отчете МКБП. Они также увязываются с общепризнанными международно-правовыми стандартами и принципами, принятыми Декларацией прав человека ООН 1948 г. и других МПА глобального характера (Декларация ООН о праве на развитие 1986 г., на Конференции ООН по охране окружающей среды в 1992 г, Рио-де-Жанейро; и др.).

(2.6). Учитывая важность правовых вопросов, а также экологию и потенциальный риск для всех ЗИС, Комиссия предложила разработать метод, основанный на «признании прав» и «оценке рисков», который послужил бы инструментом для будущего регулирования процессов планирования и принятия решений.

Выявление правовой сущности любого проекта является важным шагом на пути определения законных требований и прав, которые могут быть затронуты проектом или его альтернативами. Это также является основой для идентификации заинтересованных групп, которые имеют право участвовать в консультационном процессе. Понятие риска привносит новый оттенок в понимание того, как и до какой степени проект может затронуть подобные права. Традиционно понятие риска ограничивается риском строителей или корпоративного инвестора с точки зрения вложенных средств и их ожидаемой окупаемости. Поскольку они идут на риск добровольно, то они имеют возможность определить тот уровень риска, на который готовы пойти. В то же время, гораздо большие группы населения находятся под угрозой «навязанного» риска, который контролируется другими. Обычно такие группы населения не играют особой роли в выработке общей политики в области водных и энергетических ресурсов, в выборе конкретных проектов или их внедрении. Риск, которому они подвергаются, напрямую затрагивает их благосостояние, жизненный уровень и выживание.

Проблемы, связанные с рисками, должны быть выявлены, ясно выражены и приняты конкретные меры. Риски должны рассматриваться в контексте более широких групп населения, а не только на уровне правительств или строителей, чтобы охватить не только тех, кого затронет данный проект, но и природную среду.

Подход на основе учета прав и рисков создает методическую основу для выявления тех, кто имеет законное право сидеть за столом переговоров и решать, какие вопросы должны стоять на повестке дня.

Такой подход выдвигает на передний план метод принятия решений, основанный на переговорном процессе в открытой и откровенной манере.

(2.7). Приоритеты для принятия решений

Общественное одобрение ключевых решений:

- механизмы и процессы принятия решений должны предусматривать участие всех ЗИС в процессе и завершаться общественным одобрением принятых резолюций.
- признание прав и оценка рисков как основы для выявления и включения всех участников процесса принятия решений о развитии водных и энергетических ресурсов,
- обеспечение доступа к информации, правовой и иной поддержки для всех ЗИС,

Общественное одобрение решений достигается путем достижения соглашений в ходе переговорного процесса, на доверительной основе и при участии всех ЗИС.

Всесторонняя оценка вариантов:

Альтернативы строительству больших плотин часто существуют.

Анализ альтернативных вариантов основывается на всесторонней оценке всего спектра стратегических, организационных и технических возможностей. Природоохранные и социальные аспекты должны иметь такое же значение, как экономические. В процессе оценки вариантов первоочередное внимание уделяется эффективности существующих ирригационных и энергетических систем. При принятии решения строить плотину, должны быть учтены природоохранные, социальные принципы на протяжении всех стадий проекта от планирования и строительства и до эксплуатации.

Разрешение проблем, связанных с существующими плотинами

Существуют возможности оптимизации выгод, приносимых действующими плотинами. Выгоды и влияние плотин могут трансформироваться путем изменения приоритетов в водопользовании, изменениями в землепользовании и др. мерами.

Поддержание экологически устойчивого состояния рек и уровень жизни

Основными приоритетами при рассмотрении вариантов развития являются избежание негативных воздействий, минимизация вреда, нанесенного состоянию речных систем. Обеспечение экологических попусков, которые обеспечивают основные элементы естественного гидрологического режима, способствует поддержанию экосистем и нормального уровня жизни населения в низовьях рек. На больших плотинах должны быть предусмотрены меры для обеспечения экологических попусков воды.

Учет прав населения и распределение выгод

Должны быть согласованы юридически контролируемые меры по снижению негативных последствий проекта для населения, которое окажется в зоне негативного воздействия. Эти группы населения также должны иметь выгоды от проекта. Ответственность ответственных сторон за меры по снижению вредных воздействий проекта должна контролироваться юридически на национальном и международном уровнях.

Обеспечение соблюдения норм

Соблюдение существующих правил, норм и инструкций, соглашений в рамках проекта должно обеспечиваться на всех решающих стадиях проектирования и строительства. Система директив и мер должна использовать поощрительные меры и санкции для обеспечения эффективности выполнения принятых решений.

Использование рек в целях мира, развития и безопасности

Строительство водохранилищ на трансграничных реках является, как правило, источником напряжения между странами бассейна. Поэтому использование ресурсов и управление ими все больше становится предметом межгосударственных соглашений, направленных на взаимную заинтересованность в региональной кооперации. Это приводит к смещению фокуса от распределения ограниченных ресурсов к совместному использованию рек и связанных с ними выгод.

Внешние финансовые организации должны поддерживать переговоры между сопредельными государствами.

Национальная водохозяйственная политика должна предусматривать специальное место для соглашений о совместном использовании общих речных бассейнов.

Сопредельные государства должны выйти за рамки рассмотрения воды как ресурса, ограниченного и подлежащего распределению, а использовать подход, при котором должны справедливо распределяться не сами водные ресурсы, а выгоды, которые из них можно извлечь. Плотины на пограничных реках не могут строиться в тех случаях, когда сопредельные государства выдвигают возражения, поддерживаемые независимой комиссией. В тех случаях, когда госорган планирует или участвует в строительстве плотины на пограничной реке с нарушением принципа переговоров, внешние финансовые структуры прекращают поддержку таких проектов и программ.

Новая структура планирования и принятия решений

Рекомендованные МКБП приоритеты находятся в рамках существующей политики и правил на региональном, национальном и международном уровнях. Для воплощения в жизнь этих приоритетных направлений и принципов нужна новая цель для планирования и управления водными и энергетическими ресурсами.

Оценка потребностей

Анализ альтернатив позволяет выбрать предпочтительный план развития. Если в ходе этого процесса принимается решение о целесообразности строительства плотины как наиболее предпочтительного варианта развития, предлагаются следующие 3 стадии:

- подготовка проекта – проверка наличия соглашений перед тендером,
- внедрение проекта – проверка соблюдения нормативов перед сдачей объекта,
- эксплуатация – работа с учетом меняющихся условий.

(2.8). Много больших плотин в настоящее время находится на разных стадиях планирования и строительства, и МКБП призывает к подготовке коллегиального обзора текущих проектов, в котором должны быть отражены:

- анализ, основанный на признании прав и оценке рисков,
- вопросы обеспечения участия уязвимых групп населения в принятии решения,
- анализ распределения, кто несет затраты и получает выгоды от проекта,
- согласованные меры по смягчению вредных воздействий реализации проекта,
- пути исключения значительных и необратимых воздействий на экосистемы,
- обеспечение экологических потребностей речных систем и смягчение воздействия на экосистемы речного бассейна,
- механизмы обращения за помощью и соблюдения норм и нормативов.

Ранее, при принятии решений, недооценивались социальные, природоохранные, управленческие, нормативные аспекты реализации проекта. В этом контексте, МКБП разработала критерии и 26 методических положений. Совместно с существующими механизмами поддержки решений, эти критерии и положения обеспечивают новое направление для устойчивого развития. Применение этих критериев и положений будет способствовать принятию обоснованных и приемлемых решений.

(2.9). МКБП считает необходимым довести до сведения правительств, частного сектора, общественных групп, международных организаций и других ЗИС все важнейшие результаты исследований и дискуссий экспертов о больших плотинах. По мнению Комиссии, направления движения ясны, однако одно дело это видеть, а другое – активно выходить за рамки традиционного мышления.

Противоречия вокруг строительства плотин были вынесены на уровень мировой дискуссии. Устранение этих противоречий должно способствовать тому, чтобы процесс принятия решений о вариантах развития водных и энергетических ресурсов проходил с так, чтобы голоса и интересы мощных международных авторитетов не заглушили бы голоса тех, кого напрямую затронут эти решения.

Комиссия рекомендует, чтобы ее Отчет служил отправной точкой для дискуссий, внутренних обзоров и переоценок, что может стать впоследствии обычной процедурой. МКБП надеется, что все ЗИС:

- тщательно изучат и будут активно распространять Отчет,
- сделают публичные заявления в поддержку предложенных подходов,
- проведут обследование строящихся плотин на основе критериев Комиссии.

В Отчет включены конкретные предложения для национальных правительств и министерств, общественных групп, частного сектора, многоцелевых банков развития, международных организаций, академических и ученых кругов и других ЗИС.

(2.10). Избранные рекомендации МКБП для участников дискуссий о плотинах:

Национальные правительства могут:

- потребовать пересмотра существующих процедур и инструкций, касающихся проектов строительства больших плотин,
- образовывать независимые комитеты с участием всех ЗИС для разрешения проблем, связанных с построенными плотинами.

Общественные группы могут:

- контролировать соблюдение положений договоров и содействовать любым недовольным группам населения в разрешении разногласий,
- активно содействовать выявлению всех лиц или групп, затронутых проектом строительства плотины, на основе метода прав и рисков.

Организации представителей населения, затронутого строительством, могут:

- выявлять воздействия на общество и окружающую среду и убеждать соответствующие инстанции принимать эффективные меры для их устранения,
- создавать сеть поддержки и партнерства для расширения технических и правовых возможностей оценки потребностей и альтернатив.

Агентства двусторонней помощи и многоцелевые банки развития могут:

- обеспечить, чтобы любые проекты плотин, для которых одобрено финансирование, прошли согласованный процесс рассмотрения вариантов,
- ускорить переход от проектного к секторному финансированию, особенно путем финансовой и технической поддержки проведения эффективной, открытой и репрезентативной оценки потребностей и альтернатив,
- выявить проекты прошлого, которые не дали ожидаемых результатов или оставили неразрешенные вопросы.

Требуется упрочение доверия, необходимое для совместной работы различных секторов и участников. В странах, находящихся на ранних стадиях экономического

развития, необходимо поддерживать уверенность в том, что вариант строительства плотины не будет предрешен до того, как будут рассмотрены другие альтернативы.

Опыт Комиссии показывает, что консенсус может быть найден, а конкретные потребности и цели могут быть учтены. Все ЗИС должны участвовать в процессе на доверительной основе, если хотим разрешить проблемы, связанные с развитием водных и энергетических ресурсов. Это процесс, затрагивающий многих, но не имеющий конкретных судей. Нужно двигаться вперед вместе, иначе нас ожидает проигрыш.

Отчет завершается призывом к действию и обращением ко всем читателям:

Мы завершили первый всесторонний мировой аналитический обзор работы плотин и их вклада в социальное развитие.

Мы сделали это на основе репрезентативного процесса, который привлек к обсуждению всех участников.

Мы считаем, что нам удалось сместить фокус в дискуссии о плотинах в сторону оценки и репрезентативного принятия решений.

Метод учета прав и рисков, который мы предлагаем, поставит важность социальных и природоохранных параметров плотин на один уровень с экономическими параметрами.

Мы закончили свой рассказ.

Что будет дальше – зависит от вас.

Вместо заключения⁷⁰

1. История знает немало примеров применения бассейнового принципа УВР в разных регионах мира и в давние времена – ирригационная система «субак» для выращивания риса⁷¹, аналогичные сингальские системы водопользования под руководством общины⁷², в целом общинное управление водой в странах средневековой Европы и др.

В частности, в Туркестане на протяжении столетий главными арыками/каналами заведовали арык-аксакалы (старосты), а их притоками и отводами - мирабы. Арык-аксакалы и мирабы выбирались населением кишлака и отчитывались перед ним.

Администрация крупных образований, впоследствии – волостей, имели должность мираб-баши, которому подчинялись арык-аксакалы. Эта система УВР сохранялась вплоть до начала 1920 гг. Так, «Положением об управлении Туркестанского края» отмечалось, что «Заведывание главными оросительными каналами (арыками) возлагается на арык-аксакалов, а заведывание побочными арыками - на мирабов. Арык-аксакалы назначаются Военным Губернатором..., а мирабы - по избранию сельских сходо́в» (ст.107)⁷³, а также: «Арык-аксакалам и мирабам присваиваются особые знаки, для ношения при отправлении ими служебных обязанностей. Форма этих знаков утверждается Туркестанским Генерал-Губернатором...»⁷⁴. Исторические примеры коллективного управления водой можно найти и для других регионов мира.

Согласно анализу⁷⁵, общими для таких систем УВР являются:

- (а) обязательная увязка водопользования с требованиями на воду;
- (б) организация водodelения, права и обязанности водопользователей, включая вклад в эксплуатацию системы, регулируется системой согласованных правил;
- (в) согласованность действий выгодна,
- (г) прибыль каждого водопользователя всегда выше, когда они сотрудничают, а не конкурируют друг с другом.

Эксперты признают, что аргументы в пользу использования коллективной системы водопользования достаточно убедительны, что могло бы способствовать развитию бассейновых организаций.

⁷⁰ Основные источники: /32, 70, 88/; и др.

⁷¹ «Субак» – ирригационная система, придумана индийцами в I веке н.э., ныне сохранилась, в частности, в Бали, где она используется с VII века. Система представляет собой сеть подземных туннелей, маленьких каналов, небольших деревянных плотин и других несложных сооружений, которые относятся к одному общему водному источнику, которой управляет община фермеров, которые выращивают рис (subak) и совместно решают все вопросы, связанные с водопользованием.

⁷² Известно, что к VI-VII векам прочно сформировалась т.н. Сингальская сельская "водоземельная" община, которая представляла собой единый экономический организм и несла коллективную ответственность за поддержание в порядке общего водоема, дамб, шлюзов, каналов и являлась организатором землепользования. Во главе его стоял деревенский староста, избираемый членами общины, и деревенский Совет, решавший практически все связанные с водой вопросы.

⁷³ Положение об управлении Туркестанского края, 1886 Июнь 12 (3814). Свод законов Российской Империи. Том второй. 1892г.

⁷⁴ Положение об управлении Туркестанского края, 1896 Дек.2 (13470). Свод законов Российской Империи. Том второй. 1892г.

⁷⁵ Алартс Г.Д. ОРГАНИЗАЦИИ БАССЕЙНОВОГО УПРАВЛЕНИЯ. Доклад на IV Международном семинаре по бассейновому управлению, Вашингтон, округ Колумбия, 7 апреля 2000 г.

В то же время, по мнению экспертов, внедрение бассейнового принципа УВР ограничивается рядом проблем.

В первую очередь это касается масштаба усилий (время, действия, согласования, средства и т.п.), необходимых для достижения целей бассейнового управления.

Как некоторые примеры, приводятся, в частности, следующие:

- Создание образца современного бассейнового УВР – Комиссии бассейна Мюррей-Дарлинг (Австралия) – потребовало почти 80 лет, полный конфликтов. Штаты бассейна отказывались передавать свои права на свою долю водных ресурсов;
- Полувековая история загрязнения реки Рейн, пока между странами бассейна не были заключены необходимые соглашения и предприняты необходимые действия;
- В Индонезии бассейновая организация для одной из рек была создана в 1974 г. по типу управления долины Теннесси. Однако с течением времени агентство было лишено власти и попало под управление другого ведомства (общественных работ);
- В Индии, за редкими исключениями, нет бассейнового УВР. Водные ресурсы в штатах, расположенных в бассейнах ряда трансграничных малых рек, распределяются судом примерно каждые десять лет, и это «поощряет» штаты присваивать как можно больше воды для обоснования своей позиции ко времени следующего распределения;
- Семь бассейновых комиссий Китая подчиняются прямо МВХ и занимаются в целом координацией крупных строительных работ и борьбой с паводками; и др.

Во-вторых, несмотря на значительные выгоды бассейнового УВР, в большинстве случаев данный механизм сотрудничества имеет серьезные препятствия в виде противодействия ему различных консервативных сил. Складывается впечатление, что в ряде случаев именно дефицит воды и недостатки текущего водопользования используются бюрократией в качестве аргументов против бассейнового УВР.

Парадоксально, но одним из препятствий для внедрения бассейнового УВР являются, по мнению экспертов, старые подходы международных финансовых институтов к инвестированию водных проектов, которые не рассматривались в комплексе, и практически до конца 1980 гг. доноры вкладывали средства в отдельные сектора водного хозяйства (водоснабжение, ирригация и др.). Целенаправленная работа по оптимизации водопользования, включая учет требований экосистем к воде, не проводилась. Фактически инвестиции вкладывались на «водное развитие» 1-2 отраслей водного хозяйства, без учета остальных.

Проведение Дублинской конференции (1992 г.) стало, в определенной степени, переломным. Конференция подчеркнула, что для прорыва в этой области необходимы единые методы, лучшие стратегии и управленческие действия, а также критический взгляд на эффективность инвестиций в водные проекты. Как следствие, наметился перелом в направлениях инвестирования, приоритетными среди которых были признаны разумные стратегии и развитие организационного потенциала. Как правило, основные задачи доноров, касающиеся бассейнового управления, включают анализ систем стимулирования и инструментов развития организационной структуры бассейнового управления; поддержку и анализ водного сектора и стратегий на региональном и национальном уровнях; усиление потенциала специалистов и учреждений для осуществления реформ; а также займы для инфраструктуры.

Эксперты ООН предлагают 3 принципа регулирования совместного использования водных ресурсов как внутренних, так и трансграничных рек:

- «институциональный»: регулирование осуществляется по возможности на самом низком уровне управления и при максимальном участии основных ЗИС;
- «экологический»: комплексное управление природными ресурсами речных бассейнов, что гарантирует экологическую защиту территории;
- «инструментальный»: использование воды как экономического ресурса.

Эти принципы широко известны как Дублинские, разработаны и приняты после Международной конференции по водным ресурсам (Дублин, 1992 г.).

Важной глобальной задачей является определение резерва воды, необходимого для нужд окружающей среды. И это не рыночное, а политическое решение.

Оно требует учета национальных и региональных интересов.

2. Практика трансграничного водного сотрудничества показывает, что в мире накоплен большой опыт создания совместных органов (СО) для координации действий Сторон для реализации нормативных положений соглашений по ТВР, при их наличии, и решения возникающих вопросов, не прибегая к формальным процедурам, при отсутствии таковых. Такие СО могут иметь различные организационную структуру, полномочия и компетенцию, статус, возможности, отличаться по другим признакам.

В настоящее время насчитывается более 20 типов СО, во всем мире действуют несколько сотен успешно функционирующих "Бассейновых агентств" или СО.

В то же время, эти агентства и СО имеют много общего, что позволяет создавать аналогичные органы и для других речных бассейнов.

Основные общие функции СО обычно включают:

- (а) Координацию и управление на бассейновом уровне,
- (б) Финансирование, и
- (в) реализацию проектов (инфраструктура).

СО могут иметь сферами ответственности как конкретный трансграничный водный объект (Комиссии Меконга, Дуная, Рейна) или все трансграничные водосборы между двумя странами (Американо-канадская Пограничная Комиссия, китайско-казахстанская или испано-португальская Комиссии), действовать более или менее эффективно, быть или не быть юридическими лицами, но общим для них является необходимость поиска решений, устраивающих все Стороны. Анализ показывает, что в целом институт совместных комиссий (СК) преобладает над институтом представителей Сторон.

По общему мнению экспертов, ни один из существующих СО не может быть образцом для других, так как они создаются для реализации определенных целей и в отношении конкретных ТВР. В то же время, действующее международное водное право и практика многих успешно действующих СО позволяют выявить ряд принципов организации и деятельности СО, отражение которых в соглашениях и их соблюдение повышает эффективность их деятельности и способствует сотрудничеству Сторон, а именно:

- широкая компетенция СО, позволяющая решать комплекс вопросов УВР,
- определение ТВР – предмета соглашения, - и учет бассейнового принципа,
- участие в СО представителей всех государств бассейна,
- четко определенные полномочия СО,

- эффективные механизмы взаимодействия СО с национальными органами;
- наличие структуры, принимающей решения и обеспечивающей их выполнение,
- наличие у СО финансовых средств на осуществление совместных программ,
- наличие механизмов выполнения решений и содействия их выполнению,
- наличие механизмов ответственности и отчетности СО,
- механизм координация деятельности с другими СО в рамках речного бассейна,
- наличие механизмов участия общественности и основных ЗИС в СО; ряд других.

Создание СО согласно этим принципам не является условием немедленного улучшения дел в сфере совместного управления ТВР, однако в перспективе приводит к улучшению экологической обстановки, повышению благосостояния, предотвращению конфликтов.

Эксперты считают, что наличие прочной правовой базы является главным условием успешного сотрудничества, как следствие, они рекомендуют учитывать следующие обстоятельства при работе над проектами соглашений в сфере управления ТВР:

- предпосылкой заключения соглашения и создания СО должно быть взаимное доверие,
- при отсутствии такого доверия, сотрудничество может быть начато с совместной работы национальных органов по техническим вопросам,
- анализ существующих соглашений, эффективности деятельности действующих СО госорганов в каждом из государств бассейна,
- учет положительного опыта СО,
- обеспечение финансовой устойчивости СО и отражение в соглашениях и механизмов дополнительного финансирования СО,
- анализ основных ЗИС и обеспечение их участия в переговорном процессе.

Практика показывает, что многие СО, имеющие соответствующую правовую основу для своей деятельности, стали катализаторами сотрудничества между государствами.

3. Активизация переговорного процесса по вопросам совместного управления ТВР ЦАР позволит продвинуть вперед решение ряда межгосударственных водных проблем в регионе, почему мы решили целесообразным завершить обзор характерными выдержками из выступления бывшего заместителя министра иностранных дел СССР, а позже – и России, Петровского В.Ф. на одном из дипломатических форумов⁷⁶, учет которых может быть полезен при ведении переговоров:

«В наследии прошлого есть многое, от чего придется отказаться. Холодная война ушла из дипломатии, но во многих случаях дипломатическое поведение остается верным ее духу. Речь идет, в частности, о мышлении, строящемся исключительно на категориях равновесия силы. Методы дипломатии все еще находятся под сильным влиянием военного мышления: дипломатия воспринимается как продолжение войны иными средствами или как игра с нулевой суммой...

...Дипломатия должна, прежде всего, преодолеть стереотипы идеологии.... Ее задача сегодня заключается в поиске не баланса сил, а баланса интересов. ...Менталитет, основанный на принципе «либо все, либо ничего», более не срабатывает...

⁷⁶ Петровский В.Ф. Дипломатия как средство благотворного управления // "Международная жизнь", №5 1998 г.

...Выражая национальные интересы своей страны, дипломат обеспечивает возможность лучше понять ее позицию. ...Попытки угодить и иностранному, и своему собственному правительству не могут не сослужить дипломату дурную службу.

...Процесс многосторонних переговоров состоит из двух стадий:

- зондирования как первоначальной стадии, и
- заключения договоров как высшей стадии.

В свою очередь, последнюю стадию можно разделить на два этапа:

- определение параметров будущего соглашения и его выработка.

...К сожалению, на некоторых переговорных форумах участники путают различные стадии и приводят весь процесс в полное расстройство. Такие переговоры могут длиться годами и состоять из бесконечных заявлений с изложением позиций.

Одним из распространенных приемов ведения переговоров во время холодной войны была увязка не связанных друг с другом вопросов. Это был грубый способ принудить противоположную сторону к уступкам.

...Современная дипломатия нуждается в принципиально ином подходе.

...Компромисс - это не капитуляция и не проявление слабости.

...Вместе с тем следует отметить, что не все зависит от тех, кто ведет переговоры. Если политическая воля отсутствует, то даже самый искусный дипломат, ведущий переговоры, не может добиться многого».

Подчеркнем, что в нашем регионе названная выше политическая воля, отраженная в соответствующих решениях Глав государств Центральной Азии, имеется.

Использованная литература

- 1 Азмех Ю. О проблеме ресурсов пресной воды на Ближнем Востоке. // ИТАР-ТАСС, сер. «СВ», 19. 04. 1994
- 2 Акжигитов А.Д. Иордано-израильский договор о мире. Результаты реализации // «Востоковедный сборник» (вып. 2). М., 2001
- 3 Акимов А.В. Мировая продовольственная проблема: шанс для России в XXI веке – М., 1999
- 4 Акимов А., Мировое население через 300 лет // Демоскоп Weekly № 371-372, 30.03-12.04.2009 - <http://demoscope.ru/weekly/2009/0371/tema04.php>
- 5 Амансарыев Б. Укрепляя узы традиционной дружбы // Электронная газета «Туркменистан: золотой век» // <http://www.turkmenistan.gov.tm/?idr=5&id=090211a>
- 6 Антихович А. Механизм применения контрмер: регламентация в проекте статей комиссии международного права ООН об ответственности государств // «Международное право и международные отношения, 2005, № 3
- 7 Африка: экологический кризис и проблемы выживания. М.: Ин. Африки РАН, 2001
- 8 Ахмедов В.М. Сирия в международных отношениях на Ближнем Востоке... // «Ближний Восток: проблемы региональной безопасности». М., Институт Востоковедения Российской Академии Наук (РАН), 2000
- 9 Баймухамбетов Т. Казахстанско-китайские переговоры по трансграничным водным ресурсам... Казинформ, 4 января 2009 г.// <http://www.auzr.kz/?type=news&id=1&lang=ru&nid=348>
- 10 Бердыев А. Национальный отчет по Туркменистану в рамках Регионального Водного Партнерства // <http://www.gwpcacena.net/ru/pdf/turkmenistan.pdf>
- 11 Берлинские правила по водным ресурсам, 2004
- 12 Билл М. Бакк. Трагедия колумбийского лосося // http://npacific.kamchatka.ru/np/magazin/2-98_r/np6007.htm
- 13 Большая Советская энциклопедия // <http://bse.sci-lib.com/article003839.html>
- 14 Борисенко И. Сирийско-израильские переговоры. // ИТАР-ТАСС, «Пульс планеты», сер. «АМ», 29. 12. 1995
- 15 Братья по несчастью: аналоги проблемы бассейна Аральского моря. Информационный сборник НИЦ МКВК Центральной Азии, выпуск 3 // <http://www.cawater-info.net/library/inform.htm>
- 16 В Австралии жара, а воды для орошения нет 23.04.2007 // «Крестьянские ведомости» - <http://www.AgroNews.ru>
- 17 Валюк А. Дунайский биосферный заповедник: альтернативы будущего // «День», №148, 16 августа 2002 // <http://www.day.kiev.ua/70785/>
- 18 Виноградов С. Предварительный доклад к семинару «Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод» (Киев, 22-24 ноября 2004 г.)
- 19 Вишневский А., Можно ли накормить весь мир? // Демоскоп Weekly № 77-78, 26.08 - 08.09 2002 г.
- 20 Водно-энергетические ресурсы Центральной Азии: проблемы использования и освоения // Евразийский банк развития. Отраслевой обзор, 24 апреля 2008 г.

- 21 Вулф А.Т. Проблемы трансграничных водных ресурсов: полученные уроки // Юридический сборник №2 (9) «Международное и национальное водное право и политика» - Т.: НИЦ МКВК, 2001
- 22 Галкина Е. Судан на «Великой шахматной доске». Китай побеждает США в битве за ресурсы Черной Африки // Аналитический Интернет-журнал RMonitor, 14.03.2007 - http://www.rpmonitor.ru/ru/detail_m.php?ID=3003
- 23 Гашев Б.Н. Водообеспечение в бассейнах крупных рек Арабского Машрика // «Арабские страны Западной Азии и Северной Африки», № 4, 2001
- 24 Глебова Н. Война из-за воды // Агентство политических новостей // <http://www.apn.ru/publications/article17290.htm>
- 25 Глумсков В. Турецкий водосток // Журнал «Эксперт Казахстан», 09.07.2008 – // <http://www.expert.ru/printissues/kazakhstan>
- 26 Гончаренко А. Использование ресурсов трансграничных вод: состояние и перспективы // Мировая экономика и международные отношения. 2002. №5.
- 27 Гордиенко А.Н., Из книги «Энциклопедия военного искусства», Минск, 1998 г. // http://otvaga2004.narod.ru/otvaga2004/wars1/wars_17.htm
- 28 Горкина Т.И. Комплексное преобразование долины реки Теннесси // <http://vivovoco.rsl.ru/VV/PAPERS/HISTORY/TENNESSI.HTM>
- 29 Данилов Л.И. Водные ресурсы бассейна р. Иордан и иордано-сирийские отношения // «Ближний Восток и современность», М., 1997.
- 30 Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. «Глобальные экологические, экономические, социальные и политические последствия потребления воды. Часть 1 // <http://www.iwp.ru/monograf/ddwater/te/dd110.shtml>
- 31 Договор между США и Мексикой об использовании вод рек Колорадо, Тихуана и Рио-Гранде, 1945 (подписан 3 февраля 1944г., Вашингтон, введен в действие 8 ноября 1945г.) - www.cawater-info.net/library/int_water.htm
- 32 Доклад ООН о человеческом развитии 2006 г.
- 33 Дубровин С. Логика прагматизма // Межд. Журнал «Туркменистан» - 2005, №3, Апрель.
- 34 Еремин Е. Взгляд на дельту Дуная сквозь призму времени // «Зеркало недели», № 10 (435) 15 - 21 марта 2003
- 35 ЕЭК ООН. Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод // ООН, Нью-Йорк и Женева, 2006 г. ECE/MP.WAT/21, ISSN: 1991-8518, ISBN: 92-1-416016-3
- 36 Запольскис М. Пресная вода и геополитика // <http://www.geopolitika.lt/?artc=1555>
- 37 Искаков Н. Интервью с министром охраны окружающей среды Республики Казахстан // Независимая газета. 31/03/2008
- 38 Исмаилов Р.А. Стратегия для пакистана или «Аллах не хочет нашей гибели» // http://www.igstab.ru/materials/Ismailov/Ism_Pakistan.htm
- 39 Капица П.Л. Глобальные научные проблемы ближайшего будущего. // Вопросы философии. 1973. № 2, с. 37-42
- 40 Кафлиш Л. Регулирование видов использования международных водотоков // Юридический сборник №2 (9) «Международное и национальное водное право и политика» - Т.: НИЦ МКВК Центральной Азии, 2001
- 41 Керженцев Н., Кузьмин О. Сирия-Израиль: Голанские высоты // «Компас», 03.04.2001
- 42 Колосов Е.Н., Колосова Н.Н. «Седьмое чудо света» // <http://www.ilaran.ru/?n=272>

- 43 Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. “Международное право” – М.: ”Международные отношения” 2000 г.
- 44 Конвенция о биологическом разнообразии. Межправительственный комитет по Картахенскому протоколу по биобезопасности. Найроби, 1-5 октября 2001 года. Записка Исп. секретаря // Distr. GENERAL UNEP/CBD/ICCP/2/3 31 July 2001 Russian
- 45 Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Резолюция ГА ООН, A/RES/51/229, Пятьдесят первая сессия, Нью-Йорк, 21.05.1997г.)
- 46 Конвенция по защите Рейна (1999, Берн)
- 47 Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992)
- 48 Котов Л. Переговоры с Бангладеш о разделе вод Ганга. // ИТАР-ТАСС, сер. «АМ», 25.07.1995
- 49 Лего Л. Х. Роль права и дипломатии в урегулировании споров: Международная совместная комиссия как возможная модель // Юридический сборник №2 (9) «Международное и национальное водное право и политика» - Т.: НИЦ МКВК, 2001
- 50 Лукашук И.И. Международное право: особенная часть: учебник для студентов юридических факультетов и вузов. - М.: Волтерс Клувер, 2005
- 51 Лукашук И.И. Право международной ответственности // <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=5036>
- 52 Максаковский В.П. География мировых природных ресурсов, № 5, № 6 - М.: 2006
- 53 Максаковский В.П. Пути решения глобальной продовольственной проблемы. Интернет версия: www.lib.ru
- 54 Максаковский В.П. «Экономическая и социальная география мира». М: Просвещение, 2000
- 55 Мамед-заде П.Н. Когда вода дороже нефти // “Независимая газета”, 18 октября 2002
- 56 Мамед-заде П.Н. Проблема воды на Ближнем Востоке: партнерство или конфликт. //“Мир Востока” № 1, 2003.
- 57 Мамед-заде П. О политике Египта в отношении Судана в начале XXI века // <http://www.iimes.ru/rus/stat/2009/07-02-09.htm>
- 58 Мартынов Б. «Реликтовые» и потенциальные конфликты в Латинской Америке // <http://www.intertrends.ru/eleventh/004.htm>
- 59 Мирный договор между Иорданским Хашимитским Королевством и Государством Израиль, 26 октября 1994 года. Амман, 1994
- 60 Моисеев Н.Н. Экология, нравственность и политика // Вопросы философии – 1989, № 5
- 61 Молчанов Е.В. «Бассейн Ла-Платы: геополитическая характеристика субрегиона» – Москва, 2000 // <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/402>
- 62 Мурсалиев А. Третья мировая война окончена // «Комсомольская Правда» 13.12.1992г.
- 63 Непорожняя Т. Не мелкие проблемы мельчающего Иртыша. // Газета»Устинка Плюс», 04.12.2008 // <http://www.ukg.kz/Page.aspx?mid=1&news=477>
- 64 Общие водные источники... // Израильский центр информации “Betsalem” – http://www.btselem.org/Russian/Water/Shared_Sources.asp
- 65 Отчет «Комплексная оценка мировых пресноводных ресурсов», ООН, 1997 г.
- 66 О создании судоходного канала через украинскую часть дельты р. Дунай // http://www.seu.ru/projects/dunay/documents/o_sozd.htm

- 67 Палария А. Непокойные воды Евфрата. // «Компас», 1996, № 26
- 68 Панкратьев В.П., Иордано-израильский мирный договор // http://www.vostokoved.ru/articles/pank_iord.htm
- 69 Перес Ш. Новый Ближний Восток. М., «Прогресс», 1994
- 70 Петровский В.Ф. Дипломатия как средство благотворного управления // «Международная жизнь», №5 1998 г.
- 71 Плотины и развитие: Новая методическая основа для принятия решений. Отчет Всемирной комиссии по плотинам. Обзор. Ноябрь 2000 г. // http://www.dams.org/report/wcd_ru.htm
- 72 Полад-заде П.А. Вода - это жизнь // Парламентская газета № 177 (2245) 13.12.2007 г.
- 73 Правила пользования водами международных рек (Хельсинки, 1966)
- 74 Присколи Дж.Д. Международные конфликты, связанные с трансграничными водными ресурсами // Юр. сборник №2 (9) «Международное и национальное водное право и политика» - Т.: НИЦ МКВК Центральной Азии, 2001
- 75 Протокол о совместном использовании водных систем, расположенных в регионе деятельности Сообщества развития Южной Африки, 1995
- 76 Протокол по соглашению о сотрудничестве по длительному развитию бассейна реки Меконг для основания и начала деятельности комиссии по реке Меконг (1995)
- 77 Романенко Ю. «Золотая» вода // Материалы Украинского института независимых стратегических исследований - http://strateger.net/Romanenko-Y_GlobalSuperCrisis_i_Ukraina
- 78 Романенко Ю., Глобальный суперкризис и риски для Украины // «Главред», 15.05.08, <http://glavred.info/archive/2008/05/15/101615-0.html>
- 79 Рысбеков Ю.Х., Политико-правовые основы бесконфликтного управления трансграничными водными ресурсами Центральной Азии // Материалы регионального семинара UNEP «Ускорение осуществления целей ИУВР-2005 в Центральной Азии» (г.Бишкек, 27-28 июля 2006 г.)
- 80 Сатановский Е., Вода и территории // «Русский репортер» №17(17), 27.09.2007
- 81 СЕСИН В., ШАПАРЕНКО С. Опыт международной кампании в защиту Дунайского биосферного заповедника // <http://www.ecoethics.ru/b67/33.html>
- 82 Силадь З. ...О международном суде по поводу Габчиковой плотины // EcoNews No. 6 (vol. 3, No. 50) 9 февраля 1997г. - <http://www.evol.nw.ru/econews/1997/50.htm>
- 83 Соглашение о сотрудничестве по длительному развитию бассейна реки Меконг (1995)
- 84 Сэмсон П., Шарье Б. Международный пресноводный конфликт: проблемы и стратегии предотвращения // Юр. сборник №2 (9) «Международное и национальное водное право и политика» - Т.: НИЦ МКВК, 2001
- 85 Сэндс Ф. Международные суды и принцип принятия мер предосторожности // Предосторожность от Рио-де-Жанейро до Йоханнесбурга: Материалы круглого стола Женевской экологической сети, 16 мая 2002г. GE 2002-01922/R
- 86 Тарлок. Э. Д. Интегрированное управление водными ресурсами: теория и практика // Материалы Научно-практического семинара НАТО «ИУВР на трансграничных бассейнах...». г. Бишкек, 23-27.02.2004 г.
- 87 Томилин А.В. Состояние водоснабжения в Израиле и тенденции его развития // «Востоковедный сборник», № 3, 2002

- 88 Тромбицкая Ю. Доклад на Международном семинаре «Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества». Алматы, 23-25 октября 2007 г.
- 89 Ужанский В. Течет река Колумбия // «Вестник», №1 (286), 2 января 2002г.
- 90 Уолквист А. Управление водными ресурсами: Австралия порывает с прошлым // // «Курьер ЮНЕСКО», 2009, №3, Статья 5. <http://typo38.unesco.org/ru/cour-03-2009/cour-03-2009-5.html>
- 91 Уотерс Патриция К. Предисловие к сборнику «Международное водное право. Избранные работы профессора Чарльза Б. Боурна» (Лондон, Kluwer Law International, 1997 // Юридический сборник №2 (9) - Т.: НИЦ МКВК Центральной Азии, 2001
- 92 Уотерс Патриция. К., Виноградов С., Алан А., Джоунс П., Риу-Кларк А. Совместное использование трансграничных вод. Комплексная оценка правового статуса: модель правовой оценки. Международная гидрологическая программа -VI, Технические документы по гидрологии, № 74 ЮНЕСКО, Париж, 2005 г.
- 93 Усова Е.Ю. «Развитие израильской концепции национальной безопасности: новые проблемы и тенденции на рубеже веков». // Из монографии «Проблемы безопасности в Азии» М., Европеум-Пресс», 2001
- 94 Ученые предрекли Австралии климатическую катастрофу // http://www.climate.kz/rus/?m=news_one_link&id=201
- 95 Ушаков В.А. Иран-Туркменистан: политика или сотрудничество? // Материалы из коллективной монографии «Россия, Ближнее и Дальнее зарубежье Азии», М. 1997 // <http://www.vostokoved.ru/book3/ushakov1.htm>
- 96 Фазельянов Э. Вода как фактор мира и стабильности: проблемы Нила в зеркале международного права. // «Азия и Африка сегодня», 1999, № 11
- 97 Хамзин К.З. Проблема распределения водных ресурсов между Израилем и соседними государствами // «Ближний Восток и современность», № 3, 1997
- 98 Чичкин А. Геополитика воды на Черном континенте // http://www.rpmonitor.ru/ru/detail_m.php?ID=8314&print=Y
- 99 Шаллыев М. Подробности о строительстве плотины «Достлук»(Дружба) на границе Ирана и Туркмении // <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1043075520>
- 100 Экология без границ // «Наука в Сибири», 2004 Ежедневная газета СО РАН, № 36-37 (2422-2423) Сентябрь 2003 г.
- 101 Экосистемы и благосостояние людей Доклад по «Оценке экосистем на пороге тысячелетия». Copyright © 2005 World Resources Institute // http://www.millenniumassessment.org/documents/MA_...Assessment_RUS.pdf
- 102 Энциклопедия «Кругосвет» // <http://slovari.yandex.ru/dict/krugosvet/article/4/4d/1011336.htm>
- 103 Юрченко В. П Проблема распределения вод Нила: трудности и перспективы // <http://www.iimes.ru/rus/stat/2003/19-03-03.htm>
- 104 Global Environment Outlook // <http://hqweb.unep.org/GEO/geo3/russian/>
- 105 Hydropolitics in the Nile Basin. || http://en.wikipedia.org/wiki/Hydropolitics_in_the_Nile_Basin
- 106 Mekonnen K. (1999) The Defects and Effects of Past Treaties and Agreements on the Nile River Waters: Whose Faults Were they? || <http://www.ethiopians.com/abay/engin.html>
- 107 MUSINGUZI, J. Egypt differs with Nile basin colleagues || East African Business Week, 10 June 2009, <http://www.busiweek.com/>

- 108 Nile Cooperative Framework Agreement to be discussed at extra-ordinary Nile-COM meeting in Kinshasa || <http://www.nilebasin.org/>
- 109 Nile River Basin cooperative framework pact completed || <http://kurayangu.com/ipp/guardian/2008/11/22/126873.html>
- 110 Protocol on shared watercourse systems in the Southern African development community (SADC) region signed at Johannesburg, 28 August 1995.
<http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b0n.htm>
- 111 Santafe Martinez J.M. The Spanish-Portuguese Transboundary Waters Agreements: Historic Perspective // IWRA, Water International, Volume 28, # 3, Pages 379–388, September 2003
- 112 The Nile Council of Ministers establishes the Nile River Commission || <http://www.ethioembassy.org.uk/news/>
- 113 Trans-boundary waters and Turkey || Proceedings of Conference “Trans-boundary waters and Turkey”, Gebze Institut of Technology, October 13, 2008, 149p

А также материалы сайтов⁷⁷:

- 114 <http://aquaexpert.ru/analit/2007/12/03/usa>
- 115 <http://dic.academic.ru>
- 116 <http://eco.rian.ru/nature/20080717/114247674.html>
- 117 <http://egipto.ru/3.html>
- 118 http://lawrussia.ru/texts/legal_310/doc310a655x887.htm
- 119 <http://ru.wikipedia.org/>
- 120 http://vivovoco.rsl.ru/VV/PAPERS/KAPITZA/KAP_13.HTM
- 121 <http://www.canada.ru/about/geography/ecology.html>
- 122 <http://www.cawater-info.net>
- 123 <http://www.grida.no/geo/geo3/russian/300.htm>
- 124 <http://www.iwp.ru>
- 125 <http://www.newacropol.ru/activity/center/festivals/7days/disasters/GreatLakes/>
- 126 <http://www.nilebasin.org/>
- 127 <http://www.unece.org/env/water/>
- 128 <http://www.zonazakona.ru/law/comments/art/203/>
- 129 <http://www.mnr.gov.ru/>
- 130 <http://www.internationalwaterlaw.org/>
- 131 www.cawater-info.net/bk/water_law/

⁷⁷ Исключая названные выше в списке использованной литературы

Перечень источников, упомянутых в подстрочных ссылках и не вошедших в список литературы (№№ 1-113), исключая источники, включенные в Предисловие к Обзору:

- 132 Агаджанян М. Сотрудничество в водной сфере как ресурс регионального добрососедства. 28.06.2007 // www.noravank.am/ru/?page=theme&thid=5&nid=762
- 133 Аларте Г.Д. Организации бассейнового управления. Доклад на IV Международном семинаре по бассейновому управлению, Вашингтон, округ Колумбия, 7 апреля 2000 г.
- 134 Артюшин О. В Рейне вновь появилась занесенная в "Красную книгу" рыба алоза, которая практически исчезла несколько десятилетий назад 27.06.2008 // ИТАР-ТАСС, АМИ-ТАСС - <http://www.ami-tass.ru/article/37559/7>
- 135 Ахмедов В., Кулагина Л. Сирия, Турция и Иран: новые подходы к межрегиональному сотрудничеству. 05.01.2005 // www.iimes.ru/rus/stat/2005/17-01-05.htm
- 136 Водный сектор Израиля // Информационный сборник НИЦ МКВК Центральной Азии, №1 (28), май 2008 г., 55с.
- 137 Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза № 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 года, устанавливающая основы для деятельности Сообщества в области водной политики
- 138 Доклад о развитии человека 2007/2008 (Показатели развития человека) || http://www.un.org/russian/esa/hdr/2007/hdr_20072008_indicators.pdf
- 139 Закон Израиля "О воде", 5719-1959
- 140 Закон Израиля "Об измерении воды", 1955 г.
- 141 Майер Ф. Рейн - многоликая германская река. Публикации Института имени Гёте, 13-2002 <http://www.moskau.diplo.de/Vertretung/moskau/ru/04/Publikationen/Kultur-Medien/Rhein... Daten.doc>
- 142 Мосаки Н. Если арабы владеют нефтью, то турки владеют водой. 18.01.2001 // http://world.ng.ru/problem/2001-01-18/4_neft.html
- 143 Мосаки Н.З. Проблема проекта Ылысу в турецко-иракско-сирийских отношениях. 10.07.2007 // www.iimes.ru/rus/stat/2007/10-07-07b.htm
- 144 Положение об управлении Туркестанского края, 1886 Июнь 12 (3814). Свод законов Российской Империи. Том второй. 1892 г.
- 145 Положение об управлении Туркестанского края, 1896 Дек.2 (13470). Свод законов Российской Империи. Том второй. 1892 г.
- 146 Резолюция 53/101 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 декабря 1998 года Принципы и установки для ведения международных переговоров // <http://www.memo.ru/PRAWO/int-law/int9812.htm>
- 147 Рейн стал одной из самых чистых крупных рек в Европе // Немецкая волна, 07. 07.2003 - <http://n-t.ru/nv/2003/0707.htm>
- 148 Турецкий водосток. 09.07.2008 // www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=30191838
- 149 Agreement on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Waters of the Spanish-Portuguese Hydrographic Basins [Albufeira, 30 November 1998]

Источники рисунков к Обзору:

- 150 Рис. 1.1. Площадь пашни на душу населения (га): 1950-2000 гг. и прогноз до 2050 г. // http://demoscope.ru/weekly/2002/077/img/t_graf05.gif
- 151 Рис. 1.2. Орошаемые земли на душу населения (га на 1000 чел.): 1950-2000 гг. и прогноз до 2050 г. // http://demoscope.ru/weekly/2002/077/img/t_graf06.gif
- 152 Рис. 1.3. Прогноз обеспеченности мирового населения пахотной землей по среднему и реальному сценариям демографического прогноза (га на человека) // <http://demoscope.ru/weekly/2009/0371/tema04.php>
- 153 Рис. 1.4. Среднемировое потребление пресной воды по среднему и реальному сценариям демографического прогноза (м3/год на человека) // <http://demoscope.ru/weekly/2009/0371/tema04.php>
- 154 Рис. 2.1 Схематическая карта рек Инд, Ганг и Брахмапутра Источник: www.indija.ru/map.html
- 155 Рис. 2.2 Река Ганг и ее притоки // http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/bd/River_Ganges_and_tributaries.png
- 156 Рис. 2.3. Схема реки Меконг // Доклад ООН о человеческом развитии, 2006, с. 208
- 157 Рис. 2.4. Схема Среднего Востока с бассейнами рек Тигр и Евфрат // <http://www.nationalsecurity.ru/maps/middleeast2.htm>
- 158 Рис. 2.5. Карта Израиля с границами сопредельных государств // www.travelisrael.ru/israel_map.html
- 159 Рис. 2.6. Схема потока подземных вод в Израиле и Палестинских территориях // Доклад о человеческом развитии, 2006, с. 217
- 160 Рис. 3.1. Африка и бассейн реки Нил // Доклад о человеческом развитии, 2006, с. 207
- 161 Рис. 4.1. Схема бассейна реки Рейн // <http://209.85.129.132/search?q=cache:WFDwZN2IHmkJ:ru.wikipedia.org/wiki/>
- 162 Рис. 4.2. Бассейн реки Дунай // <http://danube.riverships.ru/Karta2.jpg>
- 163 Рис. 4.3. Карта участка венгерско-словацкой границы в районе Габчиково-Надьмарош // www.tourua.com/ru/maps/world_maps/info-26.html
- 164 Рис. 4.4а. Карта Испании и Португалии // <http://209.85.129.132/search?q=cache:2mcJyzCwc8EJ:pribalt.info/karta/karta.php>
- 165 Рис. 4.4б. Трансграничные речные бассейны между Испанией и Португалией // Santafe Martinez J.M., 2003
- 166 Рис. 5.1. Схема Великих Озер (США-Канада) // www.go-usa.com.ua/tree/about-canada/45e2e7ead036a/
- 167 Рис. 5.2. Схема рек Колумбия (Канада-США) и Колорадо (США-Мексика) // <http://cache.eb.com/eb/image?id=3056&rendTypeId=4>
- 168 Рис. 6.1а Карта Аргентины с участком реки Ла-Плата // <http://www.geografia.ru/Argentina-map.html>
- 169 Рис. 6.1б Карта Уругвая с участком реки Ла-Плата // <http://www.geografia.ru/Uruguay-Map.html>
- 170 Рис. 6.1в Карта Парагвая с участком реки Ла-Плата // <http://www.geografia.ru/Paraguay-Map.html>
- 171 Рис. 6.1г Карта Боливии с участком реки Ла-Плата // <http://www.geografia.ru/Bolivia-map.html>

- 172 Рис. 7.1 Схема бассейна Мюррей-Дарлинг // http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/7/7c/Murray-catchment-map_MJC02.png
- 173 Рис. 8.1. Карта украинской части дельты реки Дунай // <http://danube.riverships.ru/Karta-d-u.jpg>
- 174 Рис. 8.2. Карта румынской части дельты реки Дунай \\ <http://danube.riverships.ru/Karta-d-r.jpg>

**ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО НА МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕКАХ:
ПРОБЛЕМЫ, ОПЫТ, УРОКИ, ПРОГНОЗЫ ЭКСПЕРТОВ**

Ю.Х. Рысбеков

Под редакцией проф. В.А. Духовного

Подготовлено к печати в Научно-информационном центре МКВК

Верстка: Беглов И.Ф.

Дизайн обложки: Абдурахманов Д.Д.

Издание осуществлено при финансовой поддержке
Швейцарского управления по развитию и сотрудничеству
в рамках проекта CAREWIB