



Компонент ВИЕС-ВЕКЦА

Национальный диалог по водной политике в Молдове в сфере комплексного управления водными ресурсами

Постановочный документ для 2-й встречи Группы управления
(30-31 октября 2007 года)

Речные бассейновые комиссии и другие институции
для трансграничного водного сотрудничества

(подготовлен Юлией Тромбицкой, Информационный центр Европейского ЭКО-Форума,
в рамках проекта ЕЭК ООН «ПВС - Усиление потенциалов водного сотрудничества в
Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии»
и его встречи в Алматы 23-25 октября 2007 года)

Октябрь 2007 г.

Настоящий доклад подготовлен к международному семинару «Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества» (Алматы, 23-25 октября 2007 г.) в рамках проекта ЕЭК ООН «Укрепление потенциала водного сотрудничества (ПВС) в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии».

Цель данного международного семинара – оказать поддержку наращиванию потенциала и обмену опытом между государственными органами, организациями и проектами в странах Восточной Европы, на Кавказе и в Центральной Азии (ВЕКЦА) по проблеме институтов совместного управления трансграничными водами. Семинар также призван способствовать созданию в регионе эффективно действующих совместных органов – речных бассейновых комиссий или иных институциональных механизмов.

I. Введение

С распадом СССР и образованием независимых государств на его пространстве многие внутренние проблемы использования, распределения и охраны водных ресурсов приобрели трансграничный характер. С начала 1990-х, учитывая важность водных ресурсов для жизни и здоровья людей, а также экономического развития, все государства ВЕКЦА в той или иной степени предприняли меры по налаживанию трансграничного сотрудничества по использованию и охране водных ресурсов, став участниками международных конвенций и соглашений в этой области и заключив между собой ряд новых дву- и многосторонних соглашений по трансграничным водам, предусматривающих, в том числе, создание совместных органов.

Новые соглашения были заключены, в частности, между Россией и Украиной по трансграничным водным объектам 1992 г. с назначением Уполномоченных; между Россией и Казахстаном по трансграничным водным объектам 1992 г. с созданием комиссии; между Казахстаном, Кыргызстаном, Узбекистаном, Таджикистаном и Туркменистаном по бассейнам рек Амударья, Сырдарья и Аральского моря 1992 г. с созданием Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии; между Украиной и Венгрией по пограничным водам 1993 или 7 г. с назначением Уполномоченных; между Россией и Китаем по рекам Амур и Уссури 1994 г. с использованием ранее созданной комиссии; между Украиной и Словакией по пограничным водам 1994 г. с созданием комиссии; между Молдовой и Украиной по пограничным водам 1994 г. с назначением Уполномоченных; между Россией и Монголией по трансграничным водам 1995 г. с назначением Уполномоченных; между Украиной и Польшей по пограничным водам 1996 г. с созданием комиссии; между Украиной и Румынией по пограничным водам 1997 г. с назначением Уполномоченных; между Россией и Эстонией по бассейну реки Нарва, включая озеро Чудское (Пепси) 1997 г. с созданием комиссии; между Россией и Китаем о руководящих принципах совместного хозяйственного использования отдельных островов и прилегающих к ним акваторий на пограничных реках 1997 г. без создания совместных органов; между Казахстаном и Кыргызстаном по рекам Чу и Талас в 2000 г. с последующим созданием комиссии; между Украиной и Беларусью по пограничным водам 2001 г. с назначением Уполномоченных; между Казахстаном и Китаем по трансграничным рекам 2001 г. с созданием комиссии; между Россией и Беларусью по трансграничным водным объектам 2002 г. с созданием комиссии; и другие.

В настоящее время, ведется работа по подготовке нескольких новых бассейновых соглашений. В рамках проекта под эгидой ОБСЕ/ЕЭК ООН подготовлен проект нового соглашения по бассейну реки Днестр между Молдовой и Украиной с созданием совместного органа – комиссии. В рамках Программы экологического оздоровления бассейна Днепра под эгидой ПРООН-ГЭФ разрабатывается новое соглашение между Беларусью, Россией и Украиной по бассейну реки Днепр, предполагающее создание совместной комиссии. Процедуры согласования проходят проект соглашения между Беларусью, Россией и Латвией по бассейну

реки Западная Двина/Даугава, предусматривающий создание совместной комиссии, и проект соглашения между Беларусью, Россией и Литвой по бассейну реки Неман/Нямунас, предусматривающий создание комиссии. В рамках Программы USAID по водным ресурсам на Южном Кавказе, возможно, будут предприняты шаги по созданию региональной трансграничной водной комиссии для бассейна Кура-Аракс. Также предполагается заключение Соглашения между Россией и Украиной по бассейну реки Северский Донец и реализации на его основе Межрегиональной экологической программы.

При этом, для целого ряда трансграничных водных объектов в странах ВЕКЦА (реки Самур, Зеравшан, Псоу, Буг) соглашения, которые регулировали бы использование и охрану речных бассейнов, еще не заключены.¹ В некоторых случаях, по различным причинам – в связи с чрезмерно рамочным характером, отсутствием бассейнового подхода, недостаточной проработанностью институциональной структуры и недостатками финансового обеспечения, – уже действующие соглашения реализуются не в полной мере и оказываются неэффективными для решения существующих проблем.

Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы предложить:

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

II. Международное право в области управления, использования и охраны трансграничных водных объектов и создание совместных органов

Первые попытки кодификации международного права в области ненавигационного использования трансграничных водных объектов были предприняты Институтом международного права, разработавшим «Мадридскую декларацию» 1911 г., и Ассоциацией международного права, подготовившей несколько документов в области правового регулирования разделяемых государствами водных ресурсов (Дубровникское изложение принципов 1956г., Нью-Йоркское изложение принципов 1958г., Гамбургские рекомендации 1960г.), наиболее важными из которых представляются «Правила пользования водами международных рек» (Хельсинкские правила 1966г.). Хельсинкские правила не являются обязательными для государств, однако считаются отражением сложившегося международного обычного права.

В Хельсинкских правилах зафиксирован «принцип разумного и справедливого использования», по которому каждое государство бассейна в пределах своей территории имеет право на разумную и справедливую долю в получении выгоды от использования вод международного водосборного бассейна. Хельсинкские правила содержат 11 факторов, которые в совокупности должны помочь определить, что является разумной и справедливой долей в конкретном случае. При этом, «принцип разумного и справедливого использования» в Хельсинкских правилах преобладает над другой основополагающей нормой правового режима международных водотоков – «принципом непричинения значительного ущерба». Констатируя этот принцип, Хельсинкские правила говорят, что, не противореча принципу справедливого использования вод международного водосборного бассейна, государство должно предупреждать любой новый вид загрязнения вод или любое повышение степени существующего загрязнения вод в международном водосборном бассейне, которое может причинить значительный вред на территории другого государства бассейна.

¹ Трансграничное водное сотрудничество в Новых Независимых Государствах. ЕЭК ООН, Москва-Женева, 2003.

Хельсинкские правила послужили основой для работы Комиссии ООН по международному праву, завершившейся принятием Генеральной Ассамблеей ООН в 1997 г. Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков (далее: Конвенция ООН 1997г.) Эта конвенция еще не вступила в силу и ни одна из стран ВЕКЦА не подписала ее. Конвенция ООН 1997 г. подтверждает «принцип разумного и справедливого использования», закрепляя ряд факторов и обстоятельств, помогающих конкретизировать такое использование. Конвенция ООН 1997 г. подтверждает приоритет «принципа разумного и справедливого использования» над «принципом непричинения значительного ущерба», обязывая государства предотвращать нанесение значительного ущерба другим государствам водотока, а в случае, когда значительный ущерб все же наносится, принимать все меры для ликвидации и уменьшения ущерба, с учетом принципа справедливого и разумного использования.

Конвенция ООН 1997 г. поощряет заключение государствами новых соглашений о водотоках в целях применения и приспособления положений Конвенции к характеристикам и видам использования конкретного водотока или его части. Конвенция рекомендует государствам рассмотреть вопрос о том, чтобы создавать совместные механизмы или комиссии для облегчения сотрудничества, принимая во внимание опыт сотрудничества, накопленный в рамках имеющихся в различных регионах совместных механизмов и комиссий.

Другим важным соглашением, устанавливающим международно-правовой режим для трансграничных водотоков, является Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, принятая в Хельсинки в 1992 г. (далее: Хельсинкская конвенция). С вступлением в силу принятой в 2003 г. поправки к Хельсинкской конвенции, предоставляющей возможность присоединиться к конвенции государствам-членам ООН, не входящим в ЕЭК ООН, Хельсинкская конвенция превратится из регионального рамочного документа в документ глобального значения, что особенно актуально в связи с низким уровнем участия государств в Конвенции ООН 1997 г. В то время как Конвенция ООН 1997 г. известна как признанная кодификация международного обычного права, Хельсинкская конвенция делает акцент на развитии институционального сотрудничества государств. В настоящий момент, у Хельсинкской конвенции 35 Сторон, включая следующие страны ВЕКЦА: Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Молдову, Россию и Украину. Среди государств, разделяющих водные объекты со странами ВЕКЦА, Сторонами Хельсинкской конвенции являются Венгрия, Латвия, Литва, Норвегия, Польша, Румыния, Словакия, Финляндия, Эстония.

Хельсинкская конвенция обязывает государства принимать все меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия. Трансграничное воздействие означает любые значительные вредные последствия, возникающие в результате изменения состояния трансграничных вод, вызываемого деятельностью человека, физический источник которой расположен полностью или частично в районе, находящемся под юрисдикцией той или иной Стороны, для окружающей среды в районе, находящемся под юрисдикцией другой Стороны. Конвенция обязывает Стороны принимать меры по охране трансграничных вод, по обеспечению экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами, по обеспечению разумного и справедливого использования трансграничных вод и для обеспечения сохранения и восстановления экосистем. Среди основных принципов, которыми должны руководствоваться Стороны конвенции – принцип предосторожности и принцип «загрязнитель платит».

Хельсинкская конвенция содержит положения, касающиеся как всех Сторон, так и нормы, касающиеся только прибрежных Сторон, т.е. Сторон, граничащих с одними и теми же трансграничными водами. В отличие от Конвенции ООН 1997 г., Хельсинкская конвенция не поощряет, а обязывает прибрежные стороны заключать двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности в отношении разделяемых ими трансграничных вод и вносить изменения в существующие соглашения и договоренности для устранения противоречий с Конвенцией. Согласно Хельсинкской конвенции, такие соглашения должны

предусматривать учреждение совместных органов. Таким образом, заключение двусторонних или многосторонних соглашений и создание совместных органов являются обязанностью Сторон Хельсинкской конвенции, которая рассматривает такие соглашения и органы в качестве одного из ключевых механизмов сотрудничества прибрежных государств. Надо отметить, что от государств, ставших Сторонами конвенции, Хельсинкская конвенция требует внести изменения в существующие соглашения и договоренности, где это необходимо в целях устранения противоречий с основными принципами этой конвенции.

Обязательство создавать комиссии или советы по разделяемым водотоками содержится и в другом рамочном документе - Пересмотренном протоколе по разделяемым водотокам Сообщества развития Южной Африки 2000 г., который ставит своей первоочередной задачей способствовать заключению соглашений и созданию институтов для управления разделяемыми водотоками.

Еще одним документом рамочного характера является Соглашение об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов государств-участников Содружества Независимых Государств. Соглашение было заключено в 1998 г. и вступило в силу в 2002 г. Его Сторонами являются Беларусь, Россия и Таджикистан. В Соглашении говорится, что реализация его положений осуществляется путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений, договоров, а также в иных формах.

К важным документам, закрепляющим международно-правовой режим и требующим назначения совместных органов для международных водных бассейнов, относится Рамочная директива ЕС по водной политике 2000 г.² Рамочная директива упорядочивает ранее разрозненные нормы в области водной политики и служит основой для охраны внутренних поверхностных вод, транзитных, прибрежных и подземных вод. Рамочная директива признает речной бассейн в качестве основной природной единицы в области охраны водной природной среды и направлена на реализацию принципа интегрированного управления водными ресурсами. Рамочная директива требует определения государствами-членами ЕС бассейновых округов, которые могут охватывать один или более речных бассейнов, и подготовки в течение 9 лет с момента ее вступления в силу обязательных Планов управления речным бассейном для каждого бассейнового округа.

Согласно Рамочной директиве, речные бассейны, покрывающие территорию более чем одного государства-члена, относятся к международным речным бассейновым округам. В этом случае, совместными усилиями государств создается единый план управления международным речным бассейном. Для координации выполнения положений директивы в международных речных бассейновых округах государства-члены могут использовать уже существующие структуры, действующие на основе международных соглашений. В этой связи, органами по координации выполнения директивы стали многие существующие совместные органы. К примеру, на основе секретариата Международной комиссии по защите Рейна образован Координационный комитет по Рейну, который осуществляет координационную поддержку деятельности по выполнению директивы в Рейнском бассейновом округе, разделенном на девять суб-бассейнов. Роль координирующих органов для международных бассейновых округов также выполняют Международная комиссия по защите реки Одер от загрязнения, Международная комиссия по Маасу, Международная комиссия по Шельде, Международная комиссия по защите реки Дунай.

В случае, когда речной бассейновый округ простирается за территорию ЕС, государства-члены ЕС должны приложить усилия для координации деятельности с государствами, не являющимися членами ЕС, по достижению целей Рамочной директивы по всему бассейновому округу и для разработки единого плана управления речным бассейном. Сотрудничество в этой области ведется со многими странами ВЕКЦА, которые воспринимают Рамочную директиву

² Директива 2000/60/ЕС от 23.10.2000, опубликована в ОJ L327 от 22.12.2000

как важное средство поддержки деятельности по применению практики интегрированного управления водными ресурсами.

III. Институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества

Хельсинкская конвенция 1992 г., насчитывающая 35 Сторон, требует, чтобы заключенные прибрежными Сторонами двусторонние и многосторонние соглашения или другие договоренности предусматривали учреждение совместных органов. Совместный орган, в соответствии с конвенцией, означает «любую двустороннюю или многостороннюю комиссию или другие соответствующие организационные структуры, предназначенные для осуществления сотрудничества между прибрежными Сторонами».

В настоящее время, в регионе ЕЭК ООН насчитывается около 150 действующих или недавно подписанных соглашений по трансграничным водам.³ База данных Орегонского университета содержит информацию о более чем 400 международных соглашениях в области водных ресурсов, заключенных с 1820г. по 2002г.⁴ Во всем многообразии существующих соглашений по трансграничным водам, можно выявить три типа институциональной организации сотрудничества государств:

- отсутствие каких-либо органов по реализации соглашения;
- назначение Уполномоченных (полномочных представителей правительств) для содействия реализации соглашения;
- создание совместной комиссии для содействия сотрудничеству государств по выполнению соглашения.

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

Вместе с тем, часто встречаются случаи, когда государства первоначально заключают соглашение, не предусматривающее никакого органа или иного институционального механизма, однако, со временем осознают необходимость учреждения институционального механизма для его более эффективной реализации. К примеру, в 1978 г. Боливия, Бразилия, Колумбия, Эквадор, Гайана, Перу, Суринам и Венесуэла заключили Договор о сотрудничестве на Амазонке, призванный способствовать совместным действиям по развитию бассейна Амазонки. В 1995 г. эти восемь государств решили создать Организацию договора о сотрудничестве на Амазонке. Секретариат этой новой организации был создан в Бразилии в 2002 г. Другой пример относится к длительному сотрудничеству государств в рамках Инициативы бассейна реки Нил, завершившийся в 2007 г. решением о создании Постоянной бассейновой комиссии по реке Нил в соответствии с Рамочным соглашением о сотрудничестве в бассейне реки Нил. Примером может служить и Соглашение между Казахстаном и Киргизстаном об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас 2000 г., предусматривавшее лишь возможность создания Сторонами постоянно действующих комиссий, за которым через несколько лет последовало

³ Water Management: Guidance on Public Participation and Compliance with Agreements, UNECE/UNEP 2000.

⁴ Transboundary Freshwater Dispute Database, a project of the Oregon State University <http://www.transboundarywaters.orst.edu/> (last visited 31 August 2007)

принятие Положения о Комиссии по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас.

Из двух основных типов институциональной организации – института Уполномоченных и института совместных комиссий – в мировой практике преобладает институт совместных комиссий.⁵ Институт Уполномоченных (полномочных представителей правительств), назначаемых для содействия реализации соглашения, встречается, главным образом, в соглашениях в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) и ВЕКЦА. Назначение Уполномоченных было характерно для соглашений, заключенных СССР с соседними странами (к примеру, Соглашение между Польшей и СССР об использовании водных ресурсов в пограничных водах 1964 г.), и соглашений, заключенных социалистическими государствами ЦВЕ между собой (к примеру, Соглашение между Чехословакией и Польшей об использовании водных ресурсов в пограничных водах 1958 г.). Вместе с тем, с участием СССР были заключены и соглашения, предусматривавшие создание совместных комиссий (к примеру, Соглашение между СССР и Финляндией о пограничных водных системах 1964 г.).

Институт Уполномоченных присутствует и в новых соглашениях, заключенных с начала 1990-х гг. с участием государств ВЕКЦА (к примеру, Соглашение между Беларусью и Украиной о совместном использовании и охране трансграничных вод 2001 г., Соглашение между Украиной и Россией о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов 1992 г., Соглашение между Россией и Монголией по охране и использованию трансграничных вод 1995 г., Соглашение между Молдовой и Украиной о совместном использовании и охране пограничных вод 1994 г., Соглашение между Румынией и Украиной о сотрудничестве в области трансграничных вод 1997 г.).

Вместе с тем, в настоящее время институт Уполномоченных в регионе ВЕКЦА уже не доминирует над институтом совместных комиссий. Среди соглашений, заключенных с участием государств ВЕКЦА и предусматривающих создание совместных комиссий, можно отметить Соглашение между Россией и Беларусью о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов 2002 г., Соглашение между Россией и Эстонией о сотрудничестве в области охраны и рационального использования

⁵ В настоящее время, в частности, активно действуют следующие совместные комиссии: Международная комиссия по защите Эльбы, Международная комиссия по защите реки Дунай, Международная комиссия по защите реки Одер от загрязнения, Международная комиссия по Маасу, Международная комиссия по Шельде, Международные комиссии по защите рек Мозель и Саар от загрязнения, Международная комиссия по защите Рейна, Международная комиссия по бассейну реки Сава, Международная комиссия по защите итало-швейцарских вод, Совместная российско-эстонская комиссия по охране и рациональному использованию трансграничных вод Нарвы/Чудского озера (Пепси), Международная комиссия по защите Женевского озера, Международная комиссия по защите Боденского озера (Констанц), финско-норвежская комиссия по трансграничным водам, финско-шведская комиссия по пограничным водам, совместная российско-белорусская комиссия по охране и использованию трансграничных водных объектов, российско-казахстанская комиссия по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов, финско-российская комиссия по трансграничным водам, Комиссия по межгосударственному использованию водохозяйственных сооружений на реках Чу и Талас, Постоянная комиссия по реке Инд, Комиссия по реке Меконг, Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии, Индо-бангладешская совместная комиссия по рекам, Международная совместная комиссия по соглашению о пограничных водах Канады и США, Международная пограничная водная комиссия США и Мексики, Организация договора по сотрудничеству на Амазонке, Международный координационный комитет стран бассейна реки Ла-Плата, Административная комиссия по реке Уругвай, Совместная техническая комиссия по Сальто Гранде, Организация по сотрудничеству для развития бассейна реки Сенегал, Организация по развитию бассейна реки Гамбия, Комиссия по бассейну реки Лимпопо, Управление по реке Замбези, Управление по реке Нигер, Комиссия по реке Махакали, бассейновая комиссия по озеру Чад, Постоянная водная комиссия по бассейну реки Окаванго, Совместный орган по управлению Нубийским подземным трансграничным резервуаром в породе на основе песчаника и многие другие.

трансграничных вод 1997 г., Соглашение между Россией и Казахстаном о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов 1992 г., Соглашение между Польшей и Украиной о сотрудничестве в области водного хозяйства в пограничных водах 1996г., **Украина-Словакия, 1994г.** В Соглашении между Россией и Китаем о сотрудничестве в области охраны, регулирования и воспроизводства живых водных ресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури 1994 г. предусматривается использование ранее созданной смешанной комиссии.

В большинстве случаев, институт Уполномоченных присутствует в соглашениях о пограничных водах, в то время как совместные комиссии, как правило, создаются для обеспечения бассейнового подхода к охране и использованию бассейнов трансграничных рек. Между одними и теми же государствами могут существовать оба института одновременно, частично пересекаясь по географическому охвату сферы действия. К примеру, в соответствии с Соглашением между Чехией и Польшей об использовании водных ресурсов в пограничных водах 1958 г. действует институт Уполномоченных (из 783 км. общей протяженности границы между Чехией и Польшей на водные объекты приходится 218 км.) При этом, Чехия, Польша и Германия с 1996 г. сотрудничают в рамках Международной комиссии по защите реки Одер от загрязнения.

Такая же ситуация, по всей вероятности, сохранится и в отношениях Молдовы и Украины в случае заключения ими недавно согласованного Соглашения о сотрудничестве в области охраны и устойчивого развития бассейна реки Днестр. По новому Соглашению предполагается создать Комиссию по устойчивому использованию и охране бассейна реки Днестр и ее секретариат, в то время как по продолжающему действовать Соглашению между Молдовой и Украиной о совместном использовании и охране пограничных вод 1994г. сохранит свое действие институт Уполномоченных. Следует отметить, что в случаях, когда в рамках одного водосбора существуют два или более совместных органа, Хельсинкская конвенция требует, чтобы эти органы координировали свою деятельность, с тем чтобы способствовать укреплению мер по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия в рамках этого водосбора.

В некоторых странах существует практика назначения одних и тех же чиновников на должности Уполномоченных сразу для нескольких соглашений. К примеру, в начале 2003 г. один и тот же государственный служащий был утвержден Уполномоченным представителем РФ по выполнению Соглашения между Россией и Украиной о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов, Соглашения между Россией и Монголией по охране и использованию трансграничных вод, председателем российской части совместной российско-финляндской комиссии по использованию пограничных водных систем, председателем российской части российско-казахстанской комиссии по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов, сопредседателем совместной российско-эстонской комиссии по охране и рациональному использованию трансграничных вод и сопредседателем совместной российско-белорусской комиссии по охране и рациональному использованию трансграничных водных объектов. А в начале 2000 г. правительство Словакии назначило одного и того же государственного служащего на пост Уполномоченного по соглашению о пограничных водах с Венгрией и по аналогичному соглашению с Украиной. При этом, чаще всего Уполномоченные остаются государственными служащими, совмещающими с работой в качестве Уполномоченных и другие посты (руководителей, заместителей руководителей или глав департаментов министерств и ведомств). Такая практика оставляет мало возможностей для Уполномоченного узнать и учитывать в ходе своей работы специфику отдельного бассейна, не говоря уже о времени, которое в этом случае Уполномоченный может уделить работе по каждому трансграничному водному бассейну. Оставаясь государственными служащими, принадлежащими к тому или иному ведомству (водному, окружающей среды или сельского хозяйства), Уполномоченные могут быть склонны отстаивать ведомственные интересы и в ходе своей работы в качестве Уполномоченных, что не способствует применению интегрированного подхода к управлению водными ресурсами. Частые же смены руководства в

министерствах и ведомствах в странах ВЕКЦА могут приводить к перерывам в деятельности Уполномоченных.

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

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

В то же время, следует отметить институциональное усиление института Уполномоченных в соглашениях, заключенных между странами ВЕКЦА или с участием стран ВЕКЦА с начала 1990х гг., и его сближение с институтом совместных комиссий. В новых соглашениях более детально регламентируется порядок работы и созыва совещаний Уполномоченных, названы полномочия по формированию рабочих групп, привлечению экспертов и организации их встреч для рассмотрения текущих вопросов (к примеру, Соглашение между Беларусью и Украиной о совместном использовании и охране трансграничных вод 2001 г., Соглашение между Россией и Монголией по охране и использованию трансграничных вод 1995 г.), а также возможность иметь секретарей (Соглашение между Украиной и Россией о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов 1992 г., Соглашение между Молдовой и Украиной о совместном использовании и охране пограничных вод 1994 г.) На совещания Уполномоченные приезжают как руководители больших делегаций, а созданные ими рабочие группы могут быть аналогичны рабочим группам, создаваемым в рамках совместных комиссий.⁶

IV. Основные черты институциональных механизмов в области трансграничного водного сотрудничества

(i) Сфера действия

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

- на весь бассейн трансграничного водотока (или подавляющую его часть);

⁶ К примеру, Украина заключила соглашения по вопросам сотрудничества в области водного хозяйства на пограничных водах со всеми соседними государствами (Россией (1992), Венгрией (1993), Молдовой (1994), Словакией (1994), Польшей (1996), Румынией (1997), Беларусью (2001)). По соглашениям с Беларусью, Молдовой, Россией, Румынией и Венгрией, Уполномоченные правительства организуют и координируют деятельность совместных рабочих групп по вопросам сотрудничества на пограничных водах. По соглашениям с Польшей и Словакией, созданы двусторонние комиссии, в рамках которых организована деятельность рабочих групп. В итоге, в 2004 году украинские представители работали в рамках 25 рабочих групп, в том числе: с Беларусью-4, Молдовой-3, Россией-6, Румынией-4, Венгрией-3, Польшей-5, Словакией-3. Сами же рабочие группы были созданы зачастую для деятельности по бассейновому принципу. Например, для выполнения Соглашения между Украиной и Молдовой при координации Уполномоченных образованы три рабочие группы: по управлению водными ресурсами реки Днестр; по управлению водными ресурсами реки Дунай и придунайских озер; по водно-экологическому мониторингу и контролю качества воды.

- на часть бассейна трансграничного водотока;
- только на пограничные воды;
- на сотрудничество в рамках конкретного проекта, программы или вида использования трансграничного водотока.

Большинство совместных комиссий распространяет свою деятельность на весь бассейн трансграничного водотока или на подавляющую часть бассейна. К примеру, «самым международным» по числу стран является бассейн реки Дунай, воды которого простираются по территории 19 государств. В силу размеров бассейна и для обеспечения эффективного сотрудничества, в самой Конвенции по сотрудничеству в области охраны и устойчивого развития реки Дунай 1994г. закреплено, что ее Сторонами могут стать государства, на территории которых находится более 2 тыс. кв. км. бассейна. Сторонами конвенции, участвующими в работе Международной комиссии по охране реки Дунай, являются, таким образом, 13 государств (ожидается, что с присоединением Черногории их будет 14). Государства, на территории которых находится менее 2 тыс. кв. км. бассейна (Италия, Швейцария, Польша, Албания, быв. югославская республика Македония) сотрудничают с комиссией по выполнению Рамочной директивы ЕС.

Вместе с тем, нередко встречаются случаи, когда соглашения по отдельным водотокам и деятельность совместных органов не охватывают серьезной части бассейна. Комиссия по реке Меконг была создана в 1995г. соглашением правительств Камбоджи, Лаоса, Таиланда и Вьетнама, сотрудничавших с 1957г. в рамках основанного под эгидой ООН Координационного комитета по исследованиям бассейна нижнего Меконга. Китай, на территории которого формируется 16% водостока Меконга, и Мьянма не участвуют в соглашении 1995г. Вместе с тем, в 2002 г. Китай подписал соглашение о предоставлении информации об уровне вод в сезон паводков с двух станций, расположенных на территории Китая. В рамках другой совместной комиссии - Административной комиссии по реке Уругвай – ведут сотрудничество Аргентина и Уругвай. Ее членом не является Бразилия, где берет начало река Уругвай.

Достаточно часто встречаются соглашения и совместные органы, распространяющие свое действие только на пограничные воды. Дополнительной целью сотрудничества в этом случае является стабильность международных границ в местах, где они формируются трансграничными водами. Эти соглашения достаточно характерны для стран ВЕКЦА и ЦВЕ и часто предусматривают институт Уполномоченных в качестве совместного органа. К примеру, Соглашение между Молдовой и Украиной о совместном использовании и охране пограничных вод 1994 г. распространяется на пограничные воды, которыми являются участки рек и других поверхностных водотоков, по которым проходит государственная граница между Сторонами, а также на поверхностные и подземные воды в местах, где их пересекает граница. Таким образом, для одного из трансграничных водотоков, затрагиваемого действием данного соглашения, - реки Днестр – соглашение распространяется лишь на 120 км из более чем 1360 км протяженности Днестра. Соглашение предусматривает деятельность Уполномоченных.

Вместе с тем, не все соглашения стран ВЕКЦА распространяются только на пограничные участки трансграничных водных объектов. К примеру, Соглашение между Россией и Беларусью о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов 2002 г. понимает под трансграничными водными объектами не участки объектов, а сами объекты. Оно распространяет свое действие на любые поверхностные и подземные водные объекты, которые обозначают границу между двумя государствами, пересекают ее или по которым пролегает такая граница. Примечательно, что Соглашение между Венгрией и Австрией по регулированию вопросов водного хозяйства в пограничном регионе 1956 г. охватывает водные объекты, расположенные на территории одной из сторон в пределах 6 км от государственной границы.

Соглашения и совместные органы, распространяющие свое действие только на трансграничные водные объекты или их участки, затрагиваемые конкретным проектом или видом использования (областью хозяйствования), встречаются в мировой практике достаточно часто. К примеру, в соответствии с Соглашением между Аргентиной и Уругваем по использованию порогов реки Уругвай в районе Сальто Гранде 1946 г. была учреждена Совместная техническая комиссия по Сальто Гранде, которая занималась созданием гидроэнергетического комплекса на реке Уругвай недалеко от г. Конкордия (Аргентина) и г. Сальто (Уругвай). Теперь эта комиссия занимается поддержанием комплекса. Другим примером может служить Соглашение между Казахстаном и Кыргызстаном об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас 2000 г. и созданная позднее Комиссия, распространяющие свое действие на перечисленные в самом соглашении сооружения.

При этом, Конвенция ООН 1997 г. допускает заключение соглашений в отношении всего международного водотока либо какой-либо его части или конкретного проекта, программы или вида использования, только при условии, что такие соглашения не должны «в значительной степени неблагоприятно» затрагивать использование вод этого водотока одним или несколькими государствами водотока без их прямого согласия. Кроме того, Конвенция закрепляет право каждого государства водотока участвовать в переговорах о заключении и стать стороной любого соглашения о водотоке, которое применяется к этому международному водотоку в целом, а также право участвовать в любых соответствующих консультациях. Аналогичные нормы содержатся и в региональном рамочном документе - Пересмотренном протоколе по разделяемым водотокам Сообщества развития Южной Африки 2000 г.

В мировой практике наблюдается четкая тенденция к заключению соглашений по водотокам всеми государствами, разделяющими трансграничный водоток, для реализации бассейнового подхода в целях обеспечения интегрированного управления водными ресурсами трансграничных рек. Существующие же совместные органы стремятся наладить сотрудничество с не входящими в соглашения государствами и довести число Сторон соглашений по водотокам до числа стран бассейна. К примеру, в Комиссии по великим озерам, образованной в 1955 г. восьмью штатами США, с 1999 г. участвуют в качестве ассоциированных членов канадские провинции Онтарио и Квебек.

Другим примером может служить созданная в 1964 г. главами четырех государств – Камеруна, Нигера, Нигерии и Чад - Комиссия по бассейну озера Чад. В 1994 г. Центральноафриканская Республика была принята в качестве пятого государства-члена. Еще одним примером может служить Организация по сотрудничеству для развития бассейна реки Сенегал, созданная в 1968 г. тремя государствами – Мали, Мавританией и Сенегалом. Четвертое государство бассейна - Гвинея, ранее участвовавшая в Межгосударственном комитете по реке Сенегал, - не вошла в новую организацию. В последнее время идет процесс создания организационных и технических условий для присоединения Гвинеи к этой организации. Другой пример относится к созданию в 1992г., в целях укрепления сотрудничества Египта и Ливии, Совместного органа по управлению Нубийским подземным трансграничным резервуаром в породе на основе песчаника. В 1996 г. к этому совместному органу присоединился Судан, а в 1999 г. – Чад.

Сотрудничество государств по бассейну реки Дунай прошло долгую историю двусторонних соглашений по отдельным частям бассейна, проектам или видам использования, прежде чем завершилось принятием в 1994 г. Конвенции по сотрудничеству в области охраны и устойчивого развития реки Дунай, учредившей Международную комиссию по охране реки Дунай, и постепенным присоединением к ней стран бассейна. Одной из последних присоединилась к конвенции Босния и Герцеговина (2005). В настоящее время, ведутся переговоры о присоединении Черногории.

В то же время, некоторые страны последовательно выступают против заключения любых соглашений по регулированию трансграничных вод, как рамочных, так и по отдельным

водотокам. Турция не подписала ни Хельсинкскую конвенцию, ни Конвенцию ООН 1997 г. Занимая доминирующую позицию как государство верхнего течения Тигра и Евфрата, Турция избегает подписания каких-либо соглашений с Сирией и Ираком, которые бы попирали ее интересы, и стремится в одностороннем порядке и без проведения консультаций осуществлять проекты по водоотведению. Такую же позицию занимает Китай, препятствуя достижению какого-либо соглашения по рекам Иртыш (с Казахстаном и Россией) и Или (с Казахстаном).

При заключении государствами, разделяющими трансграничные водные объекты, соглашений по их охране и использованию, такие соглашения обязательно должны определять конкретные воды, к которым они применяются. Это требование содержится в Конвенции ООН 1997 г. Хельсинкская конвенция 1992 г. также требует от прибрежных Сторон конкретно установить в соглашении границы водосбора или его части (частей). Вместе с тем, с участием стран ВЕКЦА заключено много соглашений, конкретно не определяющих воды, к которым они применяются. В этой связи положительным примером можно считать Соглашение между Россией и Эстонией о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных вод 1997 г., определяющее, что объектом соглашения являются трансграничные воды бассейна реки Нарва, включая Псковско-Чудское озеро. Конкретно определяют сферу применения и проекты новых соглашений с участием стран ВЕКЦА: проект соглашения между Беларусью, Россией и Латвией по бассейну реки Западная Двина/Даугава, проект Соглашения между Беларусью, Россией и Литвой по бассейну реки Неман и проект соглашения между Молдовой и Украиной по бассейну реки Днестр.

(ii) Компетенция, функции и задачи совместных органов

Первые соглашения по трансграничным водотокам, предусматривавшие создание совместных органов, как правило, касались лишь одной или нескольких областей регулирования (в основном, навигации и торговли). Постепенно, в компетенцию тех или иных совместных органов стали входить вопросы рыболовства и рыбного хозяйства, распределения водных ресурсов, ирригации, производства энергии, строительства водохозяйственных сооружений и мостов, защиты от наводнений. Позднее на повестке дня совместных органов появились вопросы сохранения качества вод и их охраны от загрязнения, защиты экосистем, сохранения ландшафтного разнообразия и культурного наследия, участия общественности.

Компетенция целого ряда современных совместных органов является достаточно широкой, а их функции и задачи – всеобъемлющими и разнообразными. Это необходимо для реализации совместными органами и государствами, разделяющими водоток, бассейнового подхода и принципа интегрированного управления водными ресурсами. Функции и задачи совместных органов закрепляются в соглашениях, их учреждающих. Иногда такие соглашения фиксируют за совместным органом лишь функции координации и контроля за выполнением соглашения. В большинстве же случаев, соглашения достаточно детально регламентируют функции, полномочия и задачи совместных органов в соответствии с целями соглашения, специфическими нуждами бассейна и приоритетами разделяющих водоток государств.

Среди функций совместных органов можно выделить:

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

Функции совместных органов конкретизируются в их задачах и полномочиях. В отличие от Конвенции ООН 1997 г., Хельсинкская конвенция, направленная на создание институциональных условий для сотрудничества государств, содержит список задач совместных органов, и государства, являющиеся Сторонами Хельсинкской конвенции, при создании совместных органов должны закрепить за ними этот минимальный набор задач.

Согласно Хельсинкской конвенции, задачи совместных органов заключаются в том чтобы:

- «а) собирать, компилировать и оценивать данные с целью определения источников загрязнения, которые могут оказывать трансграничное воздействие;
- б) разрабатывать совместные программы мониторинга качественных и количественных показателей вод;
- в) составлять реестры и обмениваться информацией об источниках загрязнения, указанных в пункте 2 а) настоящей статьи;
- г) разрабатывать предельные нормы для сбросов сточных вод и оценивать эффективность программ по борьбе с загрязнением;
- д) разрабатывать единые целевые показатели и критерии качества воды с учетом положений пункта 3 статьи 3 настоящей Конвенции и предложения относительно соответствующих мер по поддержанию и, в случае необходимости, улучшению существующего качества воды;
- е) разрабатывать программы согласованных действий по снижению нагрузки загрязнения как из точечных источников (например, коммунально-бытовых и промышленных источников), так и диффузных источников (в особенности сельскохозяйственных);
- ж) устанавливать процедуры оповещения и сигнализации;
- з) выступать в качестве форума для обмена информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод и соответствующих установок, которые могут оказывать трансграничное воздействие;
- и) содействовать сотрудничеству и обмену информацией о наилучших имеющихся технологиях в соответствии с положениями статьи 13 настоящей Конвенции, а также способствовать сотрудничеству в области научно-исследовательских программ;
- к) участвовать в осуществлении оценки воздействия на окружающую среду в отношении трансграничных вод на основе соответствующих международных норм.»

Перечисленные в Хельсинкской конвенции задачи совместных органов относятся к выполнению координационно-совещательной функции ((а) – собирать данные для определения источников загрязнения, (б) – разрабатывать совместные программы мониторинга, (г) – разрабатывать предельные нормы для сбросов сточных вод, (д) – разрабатывать единые целевые показатели и критерии качества воды, (е) – разрабатывать программы согласованных действий по снижению загрязнения, (ж) – выступать в качестве форума для обмена информацией в отношении установок и видов использования, (и) – содействовать сотрудничеству по наилучшим имеющимся технологиям), исполнительной функции ((г)- устанавливать процедуры оповещения и сигнализации, (к) – участвовать в ОВОС, (в) – составлять реестры источников загрязнения) и, в меньшей степени, функции контроля и разрешения споров (частично (г) – оценивать эффективность программ по борьбе с загрязнением). Хельсинкская конвенция также предусматривает задачи совместных органов по сотрудничеству с совместными органами, учрежденными приморскими государствами для охраны морской среды, и по координации деятельности с другими совместными органами, в случае, если в рамках одного водосбора существуют два или более таких органа. Она также возлагает на Стороны обязанность проводить с помощью совместного органа консультации, цель которых заключается в развитии сотрудничества по вопросам Конвенции.

Установленные в Хельсинкской конвенции задачи представляют собой минимальный набор задач, осуществлением которых должны заниматься совместные органы. Вместе с тем, с учетом специфических особенностей и нужд водотока, а также целей и приоритетов государств, заключающих соглашение и создающих совместный орган, перед совместным органом может быть поставлен более широкий набор задач, чем закрепленный Хельсинкской конвенцией.

В дополнение к названным в Хельсинкской конвенции задачам, перед совместным органом также могут стоять следующие задачи, детализирующие координационно-совещательную функцию:

- обсуждать планируемые и существующие типы использования вод, которые могут иметь серьезные международные последствия (см., например, задачи Международной комиссии по защите Эльбы);
- организовывать обмен гидрологическими прогнозами (см., например, задачи российско-казахстанской комиссии по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов, созданной в соответствии с Соглашением 1992 г.);
- координировать разработку единой информационной системы (см., например, задачи Международной комиссии по бассейну реки Сава);
- оценивать важность различных элементов биотопов, включая их экоморфологию, и готовить предложения по поддержанию, восстановлению и охране водных и литоральных (мелководных) экосистем (см., например, задачи Международной комиссии по защите реки Одер от загрязнения);
- разрабатывать меры по предотвращению загрязнения вод в результате аварий (см., например, задачи Международной комиссии по защите Эльбы);
- координировать мероприятия по борьбе с наводнениями и пропуску льда (см., например, задачи российско-казахстанской комиссии по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов, созданной в соответствии с Соглашением 1992 г.);
- разрабатывать меры по сокращению последствий, связанных со временной засухой (см., например, задачи Постоянной водной комиссии по бассейну реки Окаванго);
- разрабатывать «план управления речным бассейном» (см., например, задачи Международной комиссии по защите реки Дунай, Международной комиссии по Маасу и других комиссий в соответствии с Рамочной директивой ЕС по водной политике);
- разрабатывать предложения по совершенствованию нормативно-правовых актов Сторон, касающихся трансграничных вод (см., например, задачи совместной российско-эстонской комиссии по охране и рациональному использованию трансграничных вод, созданной в соответствии с Соглашением 1997 г.);
- разрабатывать программы тренинга персонала государств (см., например, задачи Совместного комитета, действующего в рамках Комиссии по реке Меконг); и другие.

В дополнение к названным в Хельсинкской конвенции задачам, перед совместным органом также могут стоять следующие задачи, детализирующие исполнительную функцию:

- устанавливать порядок использования водохозяйственных сооружений (см., например, задачи Комиссии по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас), режимов работы крупных водохранилищ (см., например, задачи Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии стран Центральной Азии);
- принимать решения по обеспечению условий для безопасной навигации (см., например, задачи Международной комиссии по бассейну реки Сава);
- разрабатывать и осуществлять экологические программы (см., например, задачи Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии стран Центральной Азии);
- устанавливать, по согласованию с пограничными службами, порядок передвижения через границы персонала и людей в связи с обслуживанием водохозяйственных объектов (см., например, задачи Комиссии по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас);
- выдавать разрешения на водохозяйственные работы, строительство водохозяйственных сооружений, регулирование водоотведения, установление рыболовных приспособлений (в числе задач финско-шведской комиссии по пограничным водам)

- вести поиск финансовой и технической поддержки, необходимой для реализации программ/проектов (см., например, задачи Совместного комитета, действующего в рамках Комиссии по реке Меконг); и другие.

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

- проводить оценку эффективности своей деятельности и формулировать рекомендации в отношении сотрудничества по данному соглашению (эта задача возложена практически на все совместные органы);
- периодически представлять отчетность о деятельности совместного органа (раз в год: в Совместной финско-норвежской комиссии по трансграничным водам, в Международной комиссии по защите реки Дунай, Международной комиссии по защите Рейна, Международной комиссии по Маасу, Международной комиссии по Шельде, Международной комиссии по бассейну реки Сава; раз в два года - в Международной комиссии по защите реки Одер от загрязнения), а также представлять отчеты по результатам мониторинга и оценки и иные отчеты по требованию Сторон;
- информировать общественность о состоянии водотока и о своей работе (к примеру, в числе задач Международной комиссии по защите Рейна);
- выдвигать предложения о внесении поправок в соглашение и другие договоренности Сторон (к примеру, в числе задач Совместной финско-норвежской комиссии по трансграничным водам);
- содействовать в урегулировании разногласий и споров, связанных с толкованием и реализацией соглашения.

Как правило, совместный орган является первой инстанцией, которая должна рассматривать разногласия и споры, и только в случае неудачи совместного органа, применяются другие способы разрешения споров. К примеру, совместная российско-белорусская комиссия, созданная в соответствии с Соглашением 2002г., призвана оказывать «содействие в урегулировании спорных вопросов, связанных с использованием и охраной трансграничных водных объектов». Аналогичная задача возложена на российско-казахстанскую комиссию, созданную в соответствии с Соглашением 1992г., а «споры, касающиеся выполнения настоящего Соглашения, которые не удается разрешить Комиссии, решаются путем переговоров на уровне Правительства Сторон.» Соглашение между Украиной и Россией 1992 г. возлагает разрешение споров, касающихся толкования и выполнения соглашения, на Уполномоченных, а споры, которые им не удается разрешить, решаются компетентными органами Сторон. Конвенция о сотрудничестве по защите и устойчивому развитию реки Дунай 1994 г. обязывает Стороны пытаться разрешить спор путем переговоров или иными средствами разрешения споров, и «в случае, если это подходит», с помощью Международной комиссии по защите реки Дунай. «Содействие в урегулировании спорных вопросов, связанных с использованием и охраной водных ресурсов бассейна реки Неман» входит в компетенцию российско-белорусско-литовской комиссии по проекту Соглашения по бассейну реки Неман.

Споры, которые не удалось разрешить совместным органам, должны разрешаться другими мирными средствами разрешения споров. Среди таких средств, в соглашениях по водотокам названы переговоры, добрые услуги, посредничество (к примеру, в Соглашении по сотрудничеству для устойчивого развития бассейна реки Меконг 1995г.) или примирение (к примеру, в Рамочном соглашении по бассейну реки Сава 2002г.), а также создание комитета по установлению фактов (например, в Рамочном соглашении по бассейну реки Сава 2002г.), арбитраж (например, в Договоре между Непалом и Индией по реке Махакали 1996 г., в Договоре по водам реки Инд 1960г.), обращение в Международный Суд ООН (Рамочное соглашение по бассейну реки Сава 2002г.).

Среди последних примеров разрешения разногласий и споров можно выделить обращение Индии и Пакистана в соответствии с Договором по водам реки Инд 1960г. к нейтральному

эксперту для урегулирования разногласий по строительству гидроэлектростанции Баглихар на реке Ченаб в Индии, после того, как этот вопрос не был урегулирован в рамках Постоянной комиссии по реке Инд. Назначенный Всемирным банком после проведения соответствующих консультаций швейцарский эксперт подготовил несколько заключений по ключевым техническим характеристикам проекта гидроэлектростанции.

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

(iii) Организация деятельности совместных органов

Организационная структура

Одним из наиболее очевидных признаков, по которым отличаются между собой два основных институциональных механизма совместных органов – институт Уполномоченных и институт совместных комиссий – является организационная структура. Организационная структура института Уполномоченных достаточно проста. Например, в соответствии с Соглашением между Молдовой и Украиной 1994 г., Стороны информируют друг друга о назначении Уполномоченного и двух его заместителей. Совещания Уполномоченных проводятся, как правило, раз в год, а при необходимости, чаще. В период между совещаниями Уполномоченные поддерживают связь между собой. Уполномоченные имеют секретарей. Уполномоченные создают рабочие группы и имеют право привлекать экспертов. В настоящий момент, в рамках соглашения действуют три рабочие группы: по управлению водными ресурсами реки Днестр; по управлению водными ресурсами реки Дунай и придунайских озер; по водно-экологическому мониторингу и контролю качества воды. Вместе с тем, как уже отмечалось ранее, в соглашениях, заключенных между странами ВЕКЦА или с участием стран ВЕКЦА с начала 1990х гг., наблюдается некоторое институциональное усиление института Уполномоченных и его сближение с институтом совместных комиссий.

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

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

Международная комиссия по защите реки Одер от загрязнения действует на основе Конвенции 1996г. между Польшей, Чехией, Германией и ЕС, вступившей в силу в 1999 г. Комиссия состоит из делегаций Сторон. Стороны сами определяют состав делегаций, при этом численный состав делегаций весьма разнится (в настоящий момент, в делегации Польши – 9

членов, Германии - 6, Чехии - 5, ЕС - 2). Председательство в комиссии длится три года. В 1996-2001 гг. в комиссии председательствовала Польша (в т.ч. до вступления конвенции в силу), при этом в рамках ее председательства сменилось три председателя. В настоящее время и до конца 2007 г. в комиссии председательствует Германия. Согласно Конвенции, председатель комиссии на ее заседаниях не должен выступать от имени своей делегации. Заседания комиссии проводятся раз в год. По требованию делегации или по инициативе Председателя могут быть созваны внеочередные заседания. В период между заседаниями комиссии могут проводиться Встречи глав делегаций.

Комиссия создает рабочие группы и назначает их председателей. Председателями рабочих групп, как правило, являются, члены делегаций, однако, в случае, когда председатель рабочей группы не является членом делегации, он также должен принимать участие в заседаниях комиссии. Комиссия может также создавать в рамках рабочих групп постоянные или временные подгруппы. Расположенный в г.Вроцлав (Польша) секретариат ведет документацию, обеспечивает перевод, организует совещания и оказывает иную поддержку комиссии, ее Председателю и рабочим органам. Секретариат подчиняется Председателю и возглавляется исполнительным менеджером. Комиссия также назначает, по предложению делегаций, трех аудиторов на трехлетний срок, которые ежегодно проверяют состояние счетов. Конференции Договаривающихся Сторон на уровне министров формально не входят в организационную структуру комиссии, однако проводятся периодически.

Организационная структура Международной комиссии по защите реки Одер от загрязнения может служить примером гибкости и адаптации в зависимости от поставленных задач. В мае 2002 г. эта комиссия получила полномочия по координации выполнения Рамочной директивы ЕС по водной политике 2000 г. в международном бассейне реки Одер. Поскольку структура комиссии не позволяла эффективно справляться со всеми задачами, на пленарном заседании комиссии в конце 2002 г. была принята новая структура. Были образованы новые рабочие группы, в том числе специальные группы для решения краткосрочных задач, а в рабочие планы и мандаты существующих рабочих групп были внесены изменения. В настоящий момент, в рамках комиссии действуют рабочая группа по наводнениям, рабочая группа по загрязнению в результате аварий, рабочая группы по правовым вопросам, руководящая группа по рамочной водной директиве, рабочая подгруппа по управлению данными, рабочая подгруппа по экономическому анализу, рабочая подгруппа по мониторингу, рабочая подгруппа по плану управлению речным бассейном и рабочая подгруппа по отчетности.

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

Расположенный в г.Вьентьян (Лаос) секретариат Комиссии по реке Меконг осуществляет техническую и административную деятельность. Глава секретариата традиционно не является гражданином какой-либо из Сторон. В секретариате имеется несколько подразделений и секций, в рамках которых ведется работа по отдельным программам. Всего в секретариате работают около 120 сотрудников. На национальном уровне работу по выполнению соглашения координируют Национальные комитеты по Меконгу. Представители государств-доноров и международных организаций образуют Консультативную группу доноров при Комиссии по реке Меконг. Комиссия использует услуги независимых аудиторов для проверки финансовой отчетности.

Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии (МКВК Центральной Азии) была создана в 1992 г. Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Узбекистаном и Туркменистаном для реализации Соглашения о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников. МКВК состоит из первых руководителей водохозяйственных организаций государств. Заседания МКВК проводятся ежеквартально, а при необходимости чаще, поочередно в каждом государстве под председательством принимающей стороны. В организационной структуре МКВК представлены несколько исполнительных органов и секретариат. Расположенный в г.Ходжент (Таджикистан) Секретариат является постоянно действующим рабочим органом МКВК, ответственным за организацию исполнения поручений МКВК, подготовку проектов документов, ведение отчетности и координацию международных связей. В составе секретариата 5 штатных единиц.

Исполнительными органами МКВК являются бассейновые водохозяйственные объединения «Амударья» и «Сырдарья». Они осуществляют подачу установленных МКВК лимитов водных ресурсов, эксплуатацию водохозяйственных сооружений, межгосударственных каналов и других находящихся на их балансе объектов в соответствующих бассейнах. Научно-информационный центр МКВК является аналитическим и информационным органом. В его состав входят научные и проектные организации пяти стран Центральной Азии. НИЦ МКВК имеет национальные филиалы. Координационный метрологический центр при МКВК, действующий на базе проектно-конструкторского института в Кыргызстане, образован с целью обеспечения межгосударственных программ использования и охраны водных ресурсов в области автоматизации и метрологии бассейна Аральского моря. В рамках МКВК также действует Тренинговый центр для работников водного хозяйства, который организует курсы по повышению квалификации специалистов высшего и среднего звена.

Международная комиссия по защите реки Дунай была создана в соответствии с Конвенцией о сотрудничестве по защите и устойчивому использованию реки Дунай 1994 г. Сторонами конвенции являются Австрия, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Чехия, Германия, Венгрия, Молдова, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Украина и ЕС. Международная комиссия состоит из делегаций Сторон и проводит свои совещания не реже, чем раз в год. Стороны поочередно осуществляют председательство в Комиссии, которое длится один год, при этом, для обеспечения последовательности, Президенту Комиссии помогают предыдущий Президент и будущий преемник. В период между совещаниями Комиссии проводятся встречи Руководящей рабочей группы, в которую входят делегаты (главы делегаций и/или назначенные ими представители). Руководящая рабочая группа готовит вопросы для обсуждения Комиссией и осуществляет общее руководство деятельностью экспертных групп в период между совещаниями Комиссии.

С 1999 г. в Вене действует постоянный секретариат Международной комиссии по защите реки Дунай, в котором работают 8 сотрудников. Секретариат возглавляет назначаемый комиссией Исполнительный секретарь. К числу основных обязанностей секретариата относятся поддержка работы Комиссии и ее экспертных органов, координация Программы работы Комиссии, поддержание информационной системы DANUBIS, поддержка сотрудничества стран бассейна по выполнению Рамочной директивы ЕС по водной политике. Международная комиссия создает группы экспертов. В настоящее время, действуют Группа экспертов по управлению речным бассейном, ответственная за разработку Плана управления речным бассейном Дуная к 2009 г., Группа экспертов по источникам воздействия, Группа экспертов по мониторингу и оценке, Группа экспертов по защите от наводнений, Группа экспертов по управлению информацией и географической информационной системе, Специальная группа экспертов по участию общественности и Специальная группа экспертов по стратегическим вопросам. Группы экспертов могут 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. Статус наблюдателя в настоящее время имеют 15 организаций. Международная комиссия по защите реки Дунай использует независимых аудиторов, назначаемых по предложению Сторон, которыми не могут быть граждане страны гражданства Президента комиссии или Исполнительного секретаря.

Правила процедуры

Межгосударственные соглашения о водотоках, предусматривающие создание совместных органов, как правило, регламентируют лишь общий порядок создания, основные элементы организационной структуры, функции и задачи таких органов. Множество процедурных вопросов деятельности совместных органов, главным образом, совместных комиссий, не развиваются в учреждающих их соглашениях и получают детальное освещение в «правилах процедуры» или «регламентах».

В большинстве случаев, межгосударственные соглашения о водотоках оставляют разработку и принятие правил процедуры на усмотрение самой комиссии.⁷ Даже при наличии детальных правил о деятельности совместной комиссии в тексте соглашения, государства предоставляют ей право самой разработать правила процедуры. Например, устав Международной комиссии по защите реки Дунай является составной частью Конвенции о сотрудничестве по защите и устойчивому развитию реки Дунай 1994г., а устав Международной комиссии по бассейну реки Сава является частью Рамочного соглашения по бассейну реки Сава 2002г. Вместе с тем, обе эти комиссии разработали и приняли свои правила процедуры, конкретизирующие положения уставов.

Положительным примером может считаться разработка правил процедуры временным органом до вступления соглашения в силу. Например, при подписании в 1996г. Конвенции о Международной комиссии по защите реки Одер, осознавая, что процесс ратификации и вступления Конвенции в силу может занять некоторое время, Польша, Чехия, Германия и ЕС выпустили декларацию о немедленном начале работы на временной основе комиссии и секретариата. Эта временная комиссия и разработала правила процедуры, которые были приняты после вступления конвенции в силу в 1999г.

Правила процедуры практически не регламентируют состав и порядок назначения членов совместных комиссий – эти вопросы, как правило, четко регулируются учреждающим совместный орган соглашением. Вместе с тем, в них могут быть прописаны отдельные процедурные вопросы – например, уведомление главами делегаций секретариата о списке и контактной информации членов делегаций (к примеру, в новых Правилах процедуры Международной комиссии по защите реки Одер от загрязнения 2002г.).

Правила процедуры обычно детально регламентируют вопросы председательства, хотя основные положения – порядок перехода и срок председательства, полномочия председателя

⁷ К примеру, Соглашение между Финляндией и Норвегией о финско-норвежской комиссии по трансграничным водам 1980г., Конвенция о сотрудничестве по защите и устойчивому развитию реки Дунай 1994г., Конвенция о Международной комиссии по защите реки Одер 1996г., Положение о комиссии по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас, принятое в развитие Соглашения 2000г., Конвенция о международной комиссии по защите Эльбы 1990г., Международное соглашение по Маасу 2002г., Международное соглашение по Шельде 2002г., Рамочное соглашение по бассейну реки Сава 2002г., Соглашение по сотрудничеству для устойчивого развития бассейна реки Меконг 1995г., Договор по водам реки Инд 1960г.

по представлению комиссии – содержатся обычно в межгосударственном соглашении. К примеру, Правила процедуры Международной комиссии по защите реки Дунай 2002г. предусматривают функционирование своеобразной «тройки» Президентов, регламентируют порядок назначения государством замены или преемника в случае, когда место Президента становится временно вакантным или освобождается, детализируют полномочия Президента по созыву очередных и внеочередных совещаний и ведению совещаний Международной комиссии и Руководящей рабочей группы. В Правилах процедуры описываются полномочия Президента давать указания Исполнительному секретарю, возглавляющему секретариат, а также обязанность Президента информировать общественность о результатах совещаний.

Правила процедуры, в большинстве случаев, подробно регулируют порядок созыва сессий / совещаний комиссии и рабочих органов, подготовки повестки дня и документов для рассмотрения комиссией. К примеру, Правила процедуры Международной комиссии по бассейну реки Сава 2005г. регламентируют проведение сессий комиссии в штаб-квартире комиссии, если ею не будет принято иного решения. В них детально описывается подготовка предварительной повестки дня Председателем комиссии и право на внесение предложений по повестке дня представителями каждой из Сторон (всего в комиссию входит по 2 представителя от каждой Стороны). Правила процедуры регламентируют порядок заблаговременного представления документов на рассмотрение комиссии, порядок ведения протокола и составления доклада по результатам сессии. В них также подробно описан порядок деятельности постоянных и специальных экспертных групп рамках комиссии.

Одним из процедурных вопросов, который регулируется, в первую очередь, соглашением, учреждающим совместный орган, и может получить дальнейшее развитие в Правилах процедуры, является вопрос об официальных языках комиссии. Соглашения, учреждающие совместный орган, как правило, закрепляют в качестве официальных языков комиссии официальные языки государств-Сторон. Вместе с тем, соглашения, насчитывающие достаточно много Сторон, закрепляют в качестве официальных лишь некоторые наиболее распространенные языки региона. Если какой-либо язык достаточно распространен в регионе, то соглашение двух или нескольких государств может закреплять за ним статус рабочего языка совместной комиссии. Например, Соглашение между Россией и Эстонией о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных вод 1997г. закрепляет, что официальными языками комиссии и ее рабочих групп являются русский и эстонский языки. Официальными языками Международной комиссии по защите реки Дунай, в соответствии с Конвенцией 1994г., являются английский и немецкий. Согласно Положению о Комиссии Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас, официальными языками комиссии являются казахский, кыргызский и русский языки, а рабочим языком на сессиях комиссии является русский язык.

Принципы принятия решений

В межгосударственных соглашениях, учреждающих совместные органы, как правило, закреплена основной принцип принятия решений этими органами – консенсус. К примеру, в соответствии с Конвенцией по защите Рейна 1999г., решения Международной комиссии по защите Рейна принимаются единогласно. Каждая делегация имеет один голос. Государства-члены ЕС и делегация ЕС участвуют в голосовании в зависимости от того, попадает ли решаемый вопрос в компетенцию Сообщества или в компетенцию государств-членов, при этом делегация ЕС имеет столько голосов, сколько государств-членов участвуют в конвенции. Если какая-либо одна делегация, кроме делегации ЕС, воздерживается, это не должно препятствовать единогласному принятию решения.

Конвенция о сотрудничестве по защите и устойчивому развитию реки Дунай 1994г., Сторонами которой являются 13 государств и ЕС, рассматривает консенсус как главенствующий принцип принятия решений и рекомендаций Международной комиссии.

Каждая Сторона имеет один голос, независимо от приходящейся на ее долю части бассейна. Вместе с тем, в случае, когда достичь консенсуса невозможно, Президент комиссии может объявить, что все усилия по достижению консенсуса исчерпаны. В этом случае, разрешается принятие решений и рекомендаций четырьмя пятими голосов при кворуме в две трети Сторон. В Международной комиссии по Маасу, все решения принимаются единогласно в присутствии большинства делегаций, однако бюджет Комиссии может быть принят только в присутствии всех делегаций.

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

Секретариат

Функции и порядок деятельности секретариата обычно регулируются межгосударственными соглашениями, учреждающими совместную комиссию, в общих чертах. Более подробно деятельность секретариата, как правило, регламентируется правилами процедуры и другими документами, принимаемыми комиссией.

Правила процедуры обычно содержат положения о порядке формирования и функциях секретариата. Согласно Правилам процедуры Международной комиссии по защите реки Одер от загрязнения 2002г., отбор кандидатов на должности исполнительного менеджера и научных сотрудников проводит кадровый совет, состоящий из Председателя и представителей делегаций. Кандидаты назначаются на соответствующие должности Председателем при согласии комиссии. При отборе научных сотрудников исполнительный менеджер также является членом кадрового совета.

Секретариат обычно является рабочим органом совместной комиссии, оказывающим поддержку ее деятельности. Набор функций секретариата и количество сотрудников весьма разнятся в конкретных случаях. Кроме того, государства-участники соглашения могут предусмотреть постепенное расширение функций секретариата. К примеру, в 1994г. Ангола, Ботсвана и Намибия создали Постоянную водную комиссию по бассейну реки Окаванго. В 2004г. члены комиссии подписали меморандум о создании секретариата для осуществления следующих функций: административной поддержки, выполнения решений комиссии, обмена информацией и поддержания связи. Государства предполагают в дальнейшем расширить функции секретариата.

Принятый в 2002г. Международной комиссией по защите реки Дунай документ «Основные функции и описание должностей Постоянного секретариата» выделяет следующие категории функций секретариата: функции общего управления, специальные функции и функции непосредственной работы. Функции общего управления включают в себя оказание поддержки Комиссии и Руководящей рабочей группе в ходе их совещаний, оказание поддержки Президенту комиссии, подготовку Конференций Сторон, подготовку и осуществление годового бюджета Комиссии, координацию и поддержку работы групп экспертов и целевых групп, обмен информацией и данными в рамках Комиссии, разработку заявок по поиску финансирования для конкретных национальных и межнациональных проектов и другие функции.

Специальные функции секретариата Международной комиссии по защите реки Дунай включают в себя техническую и административную поддержку техническим экспертным

органам в рамках Комиссии, поддержание связи и осуществление консультаций с техническими организациями и правительственными органами государств, предоставление отчетности Комиссии о прогрессе, достигнутом в рамках программ мониторинга и других программ в государствах, поддержание информационной системы, составление и редакция технических докладов в сотрудничестве с группами экспертов, подготовка и распространение информации для общественности и другие функции. Функции непосредственной работы секретариата включают в себя составление ежегодных докладов, подготовку документов правового характера, перевод документов и корреспонденции, ведение финансовой документации и другие.

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

Статус юридического лица

Другими важным вопросом для деятельности совместной комиссии и ее органов является статус юридического лица. Как правило, в соглашениях, учреждающих совместную комиссию, за ней закрепляется статус юридического лица, а объем правомочий определяется правом страны, где расположен секретариат. К примеру, Международная комиссия по защите реки Дунай имеет такие права и обязанности, которые могут быть необходимы для осуществления ее функций и реализации задач в соответствии с правом, применимым в месте нахождения штаб-квартиры секретариата. Международная комиссия, созданная в соответствии с Конвенцией по защите Рейна, является юридическим лицом и обладает на территории Договаривающихся Сторон такими правами и обязанностями, которые имеют юридические лица в соответствии с внутренним правом. Вопросы трудового законодательства и социальной защиты обычно решаются в соответствии с правом государства, где расположена штаб-квартира.

Участие общественности

Участие общественности является одним из ключевых принципов интегрированного управления водными ресурсами. Если ранее соглашения, учреждавшие совместные органы, предусматривали лишь обязанности таких органов по распространению информации, то к сегодняшнему дню многие совместные органы накопили большой опыт и создали целый ряд механизмов по обеспечению активного участия неправительственных организаций (НПО) и иных заинтересованных сторон в своей деятельности.

Опыт наиболее прогрессивных совместных органов в области распространения информации и участия общественности был обобщен при разработке документа ЕЭК ООН/ЮНЕП «Управление водными ресурсами: Руководство по участию общественности и соблюдению соглашений».⁸ Руководство представляет собой свод рекомендаций по применению положений Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 1998г.) к сфере управления водными ресурсами, включая трансграничные воды. В Руководстве, в частности, приводятся следующие рекомендации:

- Прибрежные стороны и совместные органы должны обеспечить участие НПО в совещаниях совместных органов и их вспомогательных органов без права голоса.

⁸ Water Management: Guidance on Public Participation and Compliance with Agreements. ECE/UNEP Network of Expert on Public Participation and compliance. Geneva 2000.

Условия приглашения НПО для участия в качестве наблюдателей должны быть ясными для общественности.

- Прибрежные стороны и совместные органы должны разработать процедуры, позволяющие общественности осуществлять надзор за ходом трансграничного сотрудничества.
- Прибрежные стороны должны обеспечить участие общественности в разработке международных документов, планов и программ по отдельным бассейнам.
- Прибрежным сторонам рекомендуется обеспечить участие общественности, включая НПО, в подготовке международных соглашений по водным ресурсам. НПО могут быть приглашены к участию в межправительственных переговорах.
- Совместные органы должны иметь возможность получать и рассматривать информацию, представленную общественностью. Общественность должна иметь возможность направлять письменные запросы в совместный орган. Совместным органам следует разработать стратегию взаимосвязей с общественностью и выделить координатора или отдел по связям с НПО.

Детальные правила в отношении порядка предоставления статуса наблюдателя разработаны Международной комиссией по защите реки Одер от загрязнения, Международной комиссией по Шельде, Международной комиссией по защите реки Дунай, Международной комиссией по бассейну реки Сава, Международной комиссией по защите реки Рейн. Эти правила достаточно схожи между собой и отличаются, главным образом, кругом организаций, которым может быть предоставлен статус (это могут быть межправительственные организации, международные и национальные НПО, правительственные организации, профсоюзы, частный сектор). Вместе с тем, во всех совместных органах статус наблюдателя является основным механизмом участия НПО в их деятельности.

«Руководящие принципы для участников с консультативным статусом и для наблюдателей в Международной комиссии по защите реки Дунай» 2005г. называют следующие критерии, которым должны соответствовать международные и национальные организации и иные органы, желающие получить статус наблюдателя: это признание целей и основных принципов Конвенции о сотрудничестве по защите и устойчивому развитию реки Дунай; наличие специальной технической, научной или иной компетенции по вопросам целей конвенции; наличие постоянной организационной структуры; региональная или распространяющаяся на весь бассейн сфера интересов и деятельности. Соответствие подобным критериям требуется для получения статуса наблюдателя и другими совместными органами.

Как правило, совместные органы четко устанавливают список документов, которые требуется предоставить на рассмотрение для получения статуса наблюдателя. К примеру, Международная комиссия по защите реки Одер от загрязнения требует предоставить: а) описание организации, ее компетенции и опыта, который может быть полезен в работе комиссии, фамилию представителя организации, который будет участвовать в заседаниях; б) обоснование, каким образом, по мнению организации, она будет вносить полезный вклад в работу комиссии; в) подтверждение, что организация принимает на себя обязательства, вытекающие из конвенции и правил процедуры. Решение о предоставлении статуса наблюдателя должно быть рассмотрено как можно скорее, по возможности, на ближайшем заседании комиссии.

Права и обязанности наблюдателей, согласно «Руководящим принципам для участников с консультативным статусом и для наблюдателей в Международной комиссии по защите реки Дунай», включают: право свободного доступа к документам комиссии и ее органов, право участвовать в совещаниях комиссии и выражать свою позицию и взгляды, право представлять документы и предложения комиссии, право участвовать в программах и проектах в рамках конвенции. Наблюдатели не принимают участие в процессе принятия решений. Представители организаций со статусом наблюдателя участвуют в работе групп экспертов. В Международной

комиссии по защите реки Рейн, рабочие группы и группы экспертов могут принимать решение о приглашении на заседания компетентных представителей НПО.

Условиями участия наблюдателей в деятельности Международной комиссии по защите реки Рейн, согласно «Правилам процедуры и финансовым положениям» 2004г., являются конструктивное сотрудничество по достижению целей комиссии и уважение указаний Президента комиссии по поведению на совещаниях. Согласно «Правилам предоставления статуса наблюдателя», принятым в 2002г. Международной комиссией по защите реки Одер от загрязнения, комиссия может лишить статуса наблюдателя организацию, которая неоднократно нарушает условия и обязательства, вытекающие из статуса наблюдателя. Международная комиссия по Шельде, в соответствии со «Внутренним и финансовым регламентом» 1995г. предоставляет статус наблюдателя НПО только на четыре года, после чего НПО должна подать заявку на продление статуса наблюдателя.

Некоторые совместные органы создают рабочие группы по сотрудничеству с НПО и другими заинтересованными сторонами. К примеру, в рамках Международной комиссии по защите реки Дунай действует специальная группа экспертов по участию общественности. В рамках Совместной российско-эстонской комиссии по охране и рациональному использованию трансграничных вод действует рабочая группа по сотрудничеству с НПО, местными властями и международными организациями, куда входят также представители НПО и местных властей.

Важными механизмами участия общественности в деятельности совместных органов могут быть речные форумы и конференции заинтересованных сторон. Постоянная водная комиссия по бассейну реки Окаванго способствовала созданию Всебассейнового форума, включающего по 10 представителей местных сообществ (рыбаки, ремесленники, фермеры, женские и молодежные организации) из Анголы, Ботсваны и Намибии, которые собираются раз в полгода на уровне стран и раз в год на уровне бассейна. Организованная под эгидой Международной комиссии по защите реки Дунай в 2005г. Дунайская конференция заинтересованных сторон позволила обсудить «Стратегию бассейна реки Дунай по участию общественности в планировании управления речным бассейном» и «Оперативный план для деятельности по участию общественности на бассейновом уровне» и стала основой для будущих инициатив по участию общественности.

Разработанные Международной комиссией по защите реки Дунай в 2005г. «Принципы сотрудничества и взаимоотношений с частным и промышленным сектором» являются уникальным документом, определяющим основы взаимодействия совместного органа и бизнеса. В них закрепляется, что сотрудничество комиссии с конкретной организацией частного сектора или промышленности не должно угрожать праву самостоятельного принятия решений и действий комиссии или каких-либо ее органов. Сотрудничество с частным сектором и промышленностью, которое включает финансовую поддержку деятельности, должно касаться только отдельных дополнительных проектов и деятельности, выходящей за рамки основной деятельности комиссии.

Финансирование

Межгосударственные соглашения, учреждающие совместные органы, как правило, содержат положения о порядке финансирования их деятельности. От институционального механизма и сложности создаваемой организационной структуры во многом зависят и финансовые обязательства Сторон. Общим правилом, при этом, является самостоятельное финансирование государствами расходов, связанных с участием их представителей и экспертов в деятельности совместных органов, и расходов, связанных с организацией мониторинга на их территории. Например, в соответствии с Соглашением между Украиной и Россией о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов 1992г., расходы, связанные с командированием на совещания и встречи Уполномоченных, их заместителей и экспертов, несет командирующая Страна. В соответствии с Конвенцией о международной комиссии по

охране Эльбы 1990г., каждая Сторона самостоятельно несет расходы своих представителей в комиссии и рабочих органах и расходы по текущим исследованиям, осуществляемым на своей территории.

Другие расходы – расходы по реализации задач и функций совместного органа, а также расходы, связанные с функционированием секретариата – более характерны для совместных комиссий, обладающих более сложной организационной структурой. Эти расходы покрываются из бюджета совместной комиссии. Как правило, основным источником формирования бюджета являются вклады Сторон. Размер вкладов обычно устанавливается соглашением, учреждающим совместный орган, но может быть согласован Сторонами и в рамках совместного органа. Как правило, размер вкладов определяется соглашением не в равных долях,⁹ однако соглашение может предусматривать и равные вклады участников (к примеру, в Международной комиссии по бассейну реки Сава). Конвенция о сотрудничестве по защите и устойчивому развитию реки Дунай 1994г. предусматривает внесение Сторонами вкладов в равных долях, если комиссией единогласно не будет принято иного решения. Как показывает практика, размер вкладов Сторон этой конвенции различается в соответствии с принимаемыми комиссией решениями. Совместные комиссии могут сталкиваться с трудностями по получению вкладов (например, в первый год своего действия Международная комиссия по бассейну реки Сава не получила вклады двух Сторон).

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

Партнерство совместной комиссии и частого сектора может стать источником финансирования отдельных проектов. На основе «Принципов сотрудничества и взаимоотношений с частным и промышленным сектором», Международная комиссия по защите реки Дунай с 2005г. развивает партнерские отношения с компанией Coca-Cola. Согласно заключенному меморандуму о взаимопонимании, целью такого сотрудничества является поощрение осведомленности общественности и ее участия в проектах по сохранению водных экосистем бассейна Дуная.

Другим источником финансирования совместных органов является поддержка доноров. В некоторых совместных комиссиях донорская поддержка рассматривается в качестве дополнительного источника финансирования конкретных проектов и оформляется в виде специального фонда, отдельного от бюджета комиссии (к примеру, в Международной комиссии по защите реки Дунай). В других совместных комиссиях, донорские средства являются основной составляющей бюджета. Примером такой совместной комиссии может служить Комиссия по реке Меконг, созданная в 1995г. соглашением правительств Камбоджи, Лаоса, Таиланда и Вьетнама. В рамках комиссии практикуются регулярные неформальные совещания доноров. Основными донорами комиссии в 2006г. выступили Австралия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Нидерланды, Новая Зеландия, США, Швеция, Швейцария, Япония, Европейская комиссия, Всемирный банк и Азиатский банк развития, в совокупности внесшие 10,925,732 долларов США в бюджет Комиссии. Вклады четырех прибрежных Сторон в 2006г. составили 1,157,253 долларов США, т.е. 9,5% бюджета.

⁹ Например, так формируются бюджеты Международной комиссии по защите Эльбы, Международной комиссии по защите реки Одер от загрязнения, Международной комиссии по Маасу, Международной комиссии по Шельде, Международной комиссии по защите Рейна, Бассейновой комиссии по озеру Чад.

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

Одной из основных проблем, с которыми могут столкнуться совместные комиссии, в т.ч. на пространстве ВЕКЦА, является обеспечение финансовой устойчивости и независимости совместного органа. Если рассчитывать финансовую устойчивость с помощью коэффициента автономии, представляющего собой соотношение капитала из национальных источников и капитала из внешних международных источников, то низкий коэффициент автономии свидетельствует о финансовой неустойчивости и зависимости совместного органа от внешнего финансирования.

Представляется, что хотя и при низком коэффициенте автономии совместный орган может заниматься решением поставленными перед ним задач, что демонстрирует в течении ряда лет Комиссия по реке Меконг, наличие финансовых обязательств у сторон по поддержке основной деятельности совместного органа является предпосылкой восприятия ими этого органа как действительного своего, совместного, а не навязанного извне (концепция *ownership*), и предпосылкой уважения и выполнения сторонами решений такого органа. При этом, инициированное «Группой восьми» исследование деятельности доноров в сфере трансграничного водного сотрудничества в Африке¹⁰ показало, что наличие речной бассейновой организации увеличивает шансы бассейна на получение донорской поддержки.

Сотрудничество с национальными органами и выполнение решений

Выполнение решений совместных органов может осуществляться только при сотрудничестве совместного органа и национальных органов участвующих в соглашении государств. Ряд учреждающих совместные органы соглашений прямо требует, чтобы принимаемые ими решения были подтверждены на национальном уровне в соответствии с правом договаривающихся государств. К примеру, действующее Соглашение между Чехией и Польшей об использовании водных ресурсов в пограничных водах 1958 г. предусматривает, что принимаемые Уполномоченными предложения не несут обязательной юридической силы, пока они не будут подтверждены в соответствии с правом каждой из Сторон. Учреждающие совместные органы соглашения могут не предусматривать необходимости такого подтверждения, однако, для выполнения решений совместных органов, на практике, в любом случае, обычно требуется принятие тех или иных актов национальными органами. Единственным исключением может считаться финско-шведская комиссия по пограничным водам, которая непосредственно выдает и отзывает разрешения на отдельные виды водопользования, заменяя, таким образом, национальные власти. В настоящее время, однако, Финляндия и Швеция собираются осуществить реформу этой комиссии.

Выполнению решений совместного органа на национальном уровне может способствовать наиболее полное представительство в составе совместного органа национальных органов, министерств и ведомств, в компетенцию которых входят вопросы управления водными ресурсами. Наличие в составе совместного органа и его рабочих структур представителей лишь одного ведомства (как правило, водного или окружающей среды или сельского

¹⁰ Donor activity in transboundary water cooperation in Africa. Results of G8-initiated survey 2004-2007, prepared by GTZ.

хозяйства) может вести к ослаблению принципа интегрированного управления водными ресурсами и к сужению возможностей по реализации решений на национальном уровне. При этом, представительство государств в совместном органе, главным образом, в структурах, ответственных за принятие решений, должно быть на достаточно высоком уровне, чтобы обеспечить дальнейшее выполнение решений на национальном уровне.

В качестве механизма по обеспечению выполнения принимаемых совместным органом решений можно рассматривать механизм предоставления совместному органу отчетности государствами либо по каждому принятому решению (в Международной комиссии по защите Рейна), либо в рамках общих обязательств по представлению отчетности (например, в Международной комиссии по защите реки Дунай).

Другим механизмом, способствующим выполнению, является назначение участниками соглашения компетентных органов по реализации соглашения в пределах своей территории. Соглашение может либо указывать на обязанность государств номинировать компетентные органы (например, Рамочное соглашение по бассейну реки Сава), либо прямо называть такие органы (например, в Соглашении между Россией и Беларусью о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов 2002г. компетентными органами по реализации определены Министерство природных ресурсов РФ и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды РБ).

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

Вне зависимости от задействованных механизмов координации и обеспечения выполнения решений совместного органа, важно, чтобы выполнение решений рассматривалось государствами не как тяжелая обязанность, а как процесс сотрудничества, взаимной помощи и поддержки. Конвенция по защите Рейна 1999г. говорит об обязанности Сторон сообщать комиссии о мерах, принятых по исполнению ее решений, и о проблемах, связанных с выполнением. Если Сторона не может полностью или частично выполнить решение комиссии, она должна сообщить об этом. Комиссия проводит консультации по этому вопросу и может принять решение о мерах по содействию выполнению решения. Согласно Уставу Международной комиссии по защите реки Дунай, решение комиссии становится обязательным через десять месяцев после его принятия для всех Сторон, голосовавших за это решение и не уведомивших за это время Исполнительного секретаря о том, что они не могут принять на себя выполнение этого решения. Для других Сторон, решение становится обязательным, только если они уведомили Исполнительного секретаря о том, что принимают это решение. Таким образом, государствам дается возможность взвешенно оценить свои возможности и подготовиться к выполнению решения комиссии.

V. Международное сотрудничество совместных органов

Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992г. поощряет сотрудничество совместных органов: с приморскими государствами, которые непосредственно и существенно затрагиваются трансграничным воздействием; с совместными органами, учрежденными приморскими государствами для охраны морской среды; с другими совместными органами, действующими в рамках того же водосбора. Целями такого сотрудничества должны быть согласование работы названных совместных органов и укрепление мер по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия.

Сотрудничество совместных органов может осуществляться посредством придания статуса наблюдателей, заключения соглашений или меморандумов о сотрудничестве, создания совместных рабочих или целевых групп, работы над совместными проектами.

Придание статуса наблюдателя весьма характерно для речных комиссий, действующих на пространстве ЕЭК ООН. При этом, сотрудничество осуществляется как между комиссиями, компетенция которых относится к разным областям регулирования, так и между комиссиями, географическая сфера действия которых частично совпадает. К примеру, Международная комиссия по защите реки Дунай предоставляет статус наблюдателя Дунайской комиссии, созданной в соответствии с Конвенцией о режиме судоходства на Дунае 1948 г., и Международной комиссии по бассейну реки Сава (р.Сава – приток Дуная). В рамках совместной инициативы, с начала 2007г. все три названные комиссии занимаются подготовкой текста Совместного заявления о развитии навигации по внутренним водным путям и охране окружающей среды реки Дунай. Другим характерным примером может служить придание Международной комиссией по защите Рейна статуса наблюдателя Центральной комиссии по навигации на Рейне, учрежденной в соответствии с решениями Венского конгресса 1815г., а также Международной комиссии по Маасу, Международной комиссии по Шельде, Международной комиссии по защите Эльбы, Международным комиссиям по защите рек Мозель и Саар от загрязнения. Многие из названных комиссий также предоставляют статус наблюдателя друг другу.

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

Существует много примеров сотрудничества морских и речных комиссий. В частности, Международная комиссия по защите Рейна и Комиссия OSPAR, действующая в соответствии с Конвенцией по защите морской среды в Северо-восточной Атлантике 1992г., предоставляют друг другу статус наблюдателя. Комиссия по великим озерам, образованная восьмью штатами США и включающая в качестве ассоциированных членов две канадские провинции, обладает статусом наблюдателя в Комиссии по защите морской среды Балтийского моря (Хельком).

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

В последнее время, все большее значение уделяется сотрудничеству речных комиссий, регионы действия которых не обязательно пересекаются географически. Выдвинутая Нидерландами в ходе второго Всемирного водного форума в 2000г. в Гааге концепция побратимства (или сотрудничества «бассейнов-близнецов») предполагает, что речные бассейновые организации, расположенные в разных регионах мира, обладают ценным опытом, обмен которым может способствовать их институциональному укреплению, совершенствованию их деятельности и эффективности. В конечном итоге, такой обмен является инструментом, способствующим внедрению интегрированного управления водными ресурсами.

Концепция побратимства занимает важное место в деятельности Международной сети бассейновых организаций (INBO). С 1994г. INBO объединяет организации, преследующие общие цели по реализации интегрированного управления водными ресурсами. В рамках «Ассоциированной программы INBO и Глобального Водного Партнерства для развития и укрепления бассейновых организаций» уже несколько лет при финансировании Европейской комиссии осуществляется проект «Содействие образованию речных бассейнов-близнецов для развития практики интегрированного управления водными ресурсами».

Усилия по созданию совместных органов пользуются широкой поддержкой международных организаций (Европейской экономической комиссии ООН, Экономической комиссии ООН для Азии и Тихого океана, Программы развития ООН, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе) и финансовых институтов (Всемирного банка, Азиатского банка развития и др.).

Специальные усилия в этом направлении предпринимаются в рамках отдельных международных инициатив. Активизация сотрудничества по трансграничным водам в странах Юго-Восточной Европы является целью Петербургского процесса, начатого в 1998г. Германией и Всемирным банком. Поддержка таких усилий осуществляется и в рамках Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы. Сотрудничество по трансграничным водам в Африке пользуется поддержкой в рамках осуществления Плана действий по Африке, принятого лидерами стран «Группы восьми» в 2002г. Во многих регионах мира, в том числе, на пространстве ВЕКЦА, создание совместных органов и укрепление трансграничного водного сотрудничества рассматриваются как одна из задач по реализации Водной инициативы ЕС – партнерства, инициированного ЕС на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002г. Созданию совместных органов с участием стран ВЕКЦА могут способствовать деятельность по реализации Рамочной директивы ЕС по водной политике и осуществление Европейской политики добрососедства.

Финансовую поддержку деятельности отдельных совместных органов оказывают Всемирный банк, Глобальный экологический фонд, Европейский инвестиционный банк, Африканский банк развития, Исламский банк развития, Европейская комиссия, Австралия, Великобритания, Германия, Дания, Италия, Канада, Нидерланды, Норвегия, США, Франция, Швейцария, Швеция, Япония и другие страны и организации.

VI. Выводы и рекомендации по созданию и совершенствованию совместных органов в странах ВЕКЦА

В международной практике трансграничного водного сотрудничества государств накоплен большой опыт по созданию совместных органов для содействия реализации соглашений по трансграничным водам. На общем фоне преобладания института совместных комиссий над институтом полномочных представителей государств, следует отметить многообразие существующих совместных комиссий, которые разнятся между собой по сфере охвата, компетенции, объему функций и полномочий, организационной структуре и другим признакам.

Ни один из существующих совместных органов не может считаться образцом для других, поскольку совместные органы создаются конкретными государствами применительно к определенным водам для решения тех или иных задач в контексте реальных политических, экономических и социальных условий. Вместе с тем, практика многих успешно действующих совместных органов и состояние международного права в области управления трансграничными водными ресурсами позволяют выявить ряд принципов организации и деятельности совместных органов, соблюдение которых повышает эффективность их

деятельности и способствует достижению зрелого уровня сотрудничества государств. К таким принципам относятся:

- Широкая компетенция совместных органов, позволяющая комплексно решать весь спектр вопросов, связанных с управлением, использованием и охраной трансграничных вод на основе интегрированного управления водными ресурсами;
- Определение вод, являющихся предметом соглашения, с учетом бассейнового принципа и участие в совместном органе всех государств бассейна;
- Четко определенные полномочия совместного органа, достаточные для эффективной деятельности по управлению, использованию и охране трансграничного водного бассейна;
- Наличие организационной структуры, позволяющей не только подготавливать и принимать решения, но и обеспечивать их выполнение. Это предполагает наличие органов, принимающих решения, исполнительных и рабочих органов, в т.ч. постоянно действующей структуры по поддержке деятельности совместного органа. Это также подразумевает четкое определение задач и функций всех элементов организационной структуры.
- Эффективные механизмы взаимодействия совместного органа с национальными органами государств;
- Наличие у совместного органа финансовых средств на осуществление совместных программ и поддержание организационной структуры и, при необходимости, наличие полномочий по поиску финансовых средств;
- Наличие механизмов соблюдения решений, а также механизмы содействия соблюдению;
- Наличие механизмов ответственности и отчетности совместного органа;
- Разработка механизмов участия общественности и заинтересованных сторон в деятельности совместного органа;
- Координация деятельности с другими совместными органами, если в рамках одного водосбора существуют два или более совместных органа, а также сотрудничество с соответствующими совместными органами, учрежденными для охраны морской среды.

Создание совместных органов даже при соблюдении этих принципов не приводит к немедленному улучшению состояния вод, здоровья людей, экономическому процветанию прибрежных территорий. Однако в долгосрочной перспективе, эффективная деятельность совместных органов ведет к улучшению экологической обстановки, повышению экономического благосостояния, предотвращению конфликтов и укреплению добрососедских отношений.

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

- Отсутствие у совместного органа соответствующих полномочий для реализации интегрированного управления водными ресурсами;

- Включение водных объектов в сферу действия совместного органа не в соответствии с бассейновым принципом;
- Невыполнение решений совместных органов, как по причине отсутствия ресурсов, так и ввиду недостаточного стремления со стороны национальных властей, неполного их представительства в совместном органе, отставания ведомственных интересов и несогласованности действий на национальном уровне,
- Отсутствие финансовых ресурсов у совместных органов для осуществления совместных программ, в т.ч. в связи с отсутствием финансовых обязательств сторон по принятию таких расходов в учреждающих совместные органы соглашениях;
- Отсутствие исполнительных и рабочих органов у многих совместных органов, что ведет к перерывам в их деятельности, отсутствию координации и поддержки деятельности, осложняет выполнение решений;
- Проблема гибкости организационной структуры, например, отсутствие механизмов оперативного принятия решений;
- Отсутствие механизмов по участию общественности и заинтересованных сторон в деятельности совместного органа, отсутствие или ненадлежащее выполнение положений об информировании общественности;
- Отсутствие требований по регулярному представлению отчетности совместным органом.

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

- Предпосылкой заключения соглашений и создания совместных органов должно быть взаимное доверие и подлинное стремление к сотрудничеству со стороны государств. Вместе с тем, даже при отсутствии такого доверия, сотрудничество может начинаться с совместной работы национальных органов по техническим вопросам, с работы в отдельных областях сотрудничества, а также с совместной работы неправительственных организаций и других заинтересованных сторон.
- Целесообразно организовать совместный анализ состояния бассейна, в т.ч. чтобы выявить преимущества сотрудничества для всех потенциальных участников соглашения и совместного органа.
- Необходимо проанализировать существующие соглашения между государствами и деятельность существующих совместных органов, если таковые имеются, чтобы понять причины их недостаточной эффективности.
- Необходимо провести анализ государственных органов, организаций и учреждений в каждом из государств для установления их компетенции, функций и опыта по реализации интегрированного управления водными ресурсами и в свете обеспечения их тесного взаимодействия с создаваемым совместным органом.
- Необходимо провести анализ заинтересованных сторон, обеспечить их участие в создаваемых рабочих группах, технических программах и в переговорном процессе.

- Международные организации могут предложить ценный опыт и выступить нейтральными посредниками для организации диалога государств. Существующие совместные органы могут предложить свой опыт в области организационной структуры, порядка и механизмов функционирования. Совместные органы, созданные приморскими государствами, могут стать важными союзниками в работе над созданием органов по впадающим в них водотокам.
- Необходимо обеспечить финансовую устойчивость создаваемого совместного органа, четко закрепив финансовые обязательства сторон и проведя анализ возможных дополнительных механизмов финансирования.

Совместные органы создаются государствами, часто находящимися в разных социально-экономических условиях, с изменяющейся политической обстановкой и зачастую разными политическими приоритетами, при наличии определенного исходного опыта сотрудничества государств как в области трансграничных вод, так и в других сферах. Все это делает создание совместных органов непростой задачей, но и повышает их роль как катализаторов сотрудничества государств в интересах устойчивого развития.