

Международно-правовые основы
институционального механизма сотрудничества
в сфере управления и использования
трансграничных водных ресурсов бассейна
Аральского моря
С. Виноградов

UNESCO
Centre for
Water Law
Policy
and Science



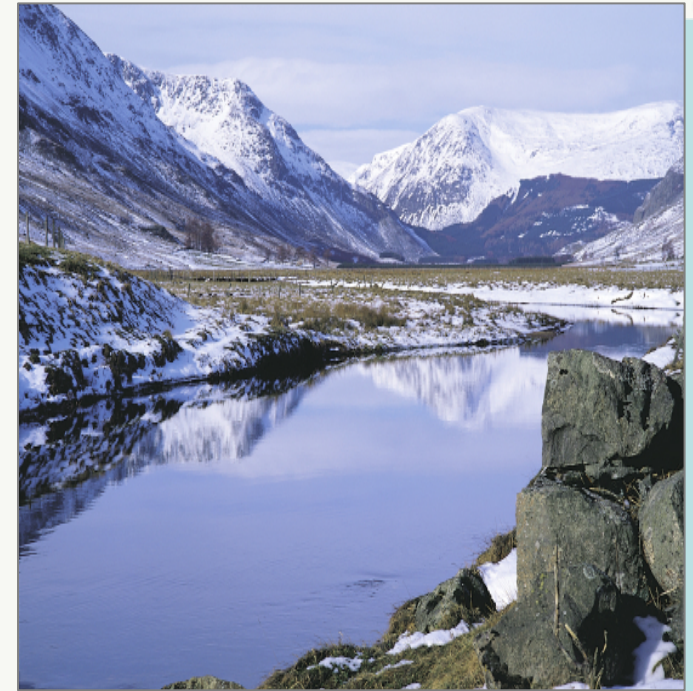
Вопросы для обсуждения

- Современное состояние международно-правовой базы водного сотрудничества
- Общая оценка международно-правовых основ регионального сотрудничества
- Анализ «институциональных» инструментов МФСА
- Задача «совершенствования организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА» - процесс



Современное состояние правовой базы

- Устоявшаяся, хотя и далеко не совершенная, правовая база межгосударственного водного сотрудничества
- Юридически - «Слоеный пирог»: как обязательные соглашения, так и полуформальные договоренности и документы рекомендательного характера (т.н. «мягкое право»)
- Географически – двухуровневая структура: региональные соглашения более общего характера + двусторонние соглашения



Региональные инструменты

- **Фундамент системы правового регулирования**
 - *Соглашение о межгосударственных водных ресурсах 1992 г.*
 - *Соглашение о действиях по решению проблемы Арала 1993 г.*
 - *Рамочная конвенция об ООС в Центральной Азии 2006 г. (пока не действует)*
- **Квази-региональные соглашения**
 - *Соглашение о водно-энергетических ресурсах Сырдарьи 1998 г. (4 страны)*
 - *Соглашение о сотрудничестве в области ООС 1998 г. (3 страны)*
 - *Соглашение об использовании топливно-энергетических и водных ресурсов, и газопроводов ЦА региона 1996 г. (3 страны)*
- **Рекомендательные акты - декларации и заявления глав государств ЦА**
- **Решения Глав государств ЦА - обязательны для исполнения, но не имеют нормативного характера**
- **Институциональные акты**

Оценка правовых основ регионального сотрудничества

- **Несовершенная правовая база - как отдельных соглашений, так и системы в целом**
 - юридические инструменты либо носят формально-декларативный характер, либо устарели, либо не выполняются (полностью или частично) и не содержат каких-либо действенных механизмов по обеспечению их соблюдения
- **Основные проблемы:**
 - Отсутствие бассейнового уровня правового регулирования
 - Фрагментарность юридической базы региональных институтов
 - **Оптимальный вариант системы правового регулирования:**
 - региональный уровень - все государства бассейна Арала: основные принципы сотрудничества, общие обязательства и общие институциональные механизмы;
 - бассейновый уровень – гос-ва бассейна многонационального трансграничного водотока – специальные правила, процедуры и организационные механизмы;
 - двусторонний уровень (если необходимо) - конкретные механизмы сотрудничества на отдельных водотоках, представляющих интерес для двух государств.

Институциональные инструменты

- В своей совокупности создают правовую базу – должны определять юридический статус, положение, компетенцию (круг ведения), правомочия и иерархию МФСА и его органов
- Собственно международные договоры
 - *Соглашение о статусе МФСА и его организаций 1996 г.*
 - *Соглашению о сотрудничестве по водным ресурсам 1992 г.*
 - *Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря 1993 г.*
 - *Рамочная конвенция об охране окружающей среды 2006 г.*
- Другие акты, формально не являющиеся соглашениями
 - *Положение об МФСА, Положение об ИК МФСА, Положение о МКВК, Положение о МКУР, Положение о Секретариате МКВК, Положение о Секретариате МКУР, Положение о Научно-информационном центре по водохозяйственным проблемам при МКВК, Положение о филиалах НИЦ МКВК в государствах бассейна Аральского моря*

Оценка институциональных инструментов (1)

- неопределенность юридической природы и статуса документов
- недостаточная согласованность друг с другом
- отсутствие четкой иерархии и единообразия
- Главный «институциональный» договор - Соглашение 1999 г.- с т.зр. содержания и формы своих функций не выполняет
- не вполне ясно, какие конкретно органы являются «организациями» МФСА (толкование ст. 1)
- статус международных организаций у органов МФСА, который сам является международной организацией – уникальный случай в практике
- Не решены ключевые вопросы о полномочиях и взаимоотношениях МФСА и его составных частей
- Из 12-ти статей Соглашения, касающихся МФСА и его «организаций», 10-ть посвящены привилегиям и иммунитетам организаций и их персонала
- Ст. 10 - термин «региональная организация» - неясно какие организации

Оценка институциональных инструментов (2)

- Несоблюдение юридико-технических процедур принятия и изменения соглашений – примеры:
 - Решения Глав государств о создании или изменении органов сотрудничества - «О создании МФСА» от 4 янв. 1993 г. и «О реорганизации структуры МФСА» от 28 февраля 1997 г.
 - Не являясь международным соглашением ни по форме, ни по содержанию, изменяют положения действующих соглашений.
 - Соглашение 1999 г. - заключено и вступило в силу путем его утверждения Главами гос-в без формального подписания и ратификации
 - Тем не менее потребовалась ратификация Казахстаном
- Нет единообразия в подходах к определению юридического положения, сфер деятельности и финансирования МКВК и МКУР и их органов
- В регионе создан параллельный механизм сотр-ва (по Конвенции 2006 г.) - Конференция Сторон, Секретариат и финансовый институт
 - нормотворческая функция – принятие дополнительных Протоколов, в том числе по водным ресурсам

Процесс реализации решений Глав государств

- Совместное заявление (28.04.2009) Глав государств: «...готовность к дальнейшему совершенствованию **организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА** с целью повышения эффективности его деятельности...»
- 1-е (дек. 2009 г.) и 2-е (апр. 2010 г.) заседания Рабочей группы по совершенствованию организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА
- Обзор существующей системы региональных организаций и международно-правовой базы сотрудничества – национальные эксперты + международные эксперты
- **Дискуссионный документ (январь 2010) - 2 варианта:**
 - «радикальный» - создание, на основе действующих структур, новой региональной организации
 - «мягкий» - совершенствование существующего механизма регионального сотрудничества

«Мягкий» вариант

- уточнение и разграничение сфер ответственности центральных органов МФСА и региональных комиссий под эгидой МФСА;
- усиление координирующей роли центральных органов МФСА – Правления и Исполкома – и установление порядка отчетности и взаимодействия между ними и региональными комиссиями;
- внедрение интегрированного управления водными ресурсами посредством вовлечения энергетического и природоохранного секторов в региональное сотрудничество;
- улучшение координации связей с донорским сообществом.

Процесс реализации решений Глав государств

- ПБАМ-3 - самостоятельное (четвертое) направление:
«Совершенствование институционально-правовых механизмов»
- 18 августа 2010 г. - Экспертная группа по подготовке предложений по изменениям и дополнениям в уставные документы МФСА – задачи:
 - Анализ действующей нормативной базы институционального механизма водного сотрудничества под эгидой МФСА;
 - Определение пробелов и недостатков как с концептуальной, так и юридико-технической точки зрения, в существующей нормативной базе, которым необходимо уделить первоочередное внимание в контексте реализации общей задачи совершенствования организационной структуры и правовой базы;
 - Подготовка проектов (или проекта) ключевых нормативных актов, регламентирующих структуру, правовую природу и статус, круг полномочий и порядок взаимодействия органов институционального механизма регионального водного сотрудничества ЦА под эгидой МФСА

Предварительные выводы

- Сложившаяся международно-правовая база институционального сотрудничества: несовершенна и фрагментарна
- Варианты решения вопроса:
 - модификация (путем внесения поправок и изменений в существующие соглашения и иные правовые акты) – чрезвычайно трудоемкий процесс, усложненный требованиями юридико-технического характера
 - принятие единого пакета из «нового» (пересмотренного) институционального соглашения и сопутствующих нормативных актов, которые определили бы статус, порядок взаимодействия и функционирования органов регионального сотрудничества – **ОПТИМАЛЬНЫЙ И РЕАЛЬНО ДОСТИЖИМЫЙ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ ВАРИАНТ**