

Пояснительная записка
к проекту Договора между Правительством Российской Федерации и
Правительством Монголии о сотрудничестве в области охраны и
устойчивого развития бассейнов трансграничных рек

1. Предлагаемый ниже проект Договора (далее Договор) разработан в рамках международного проекта ПРООН: «Комплексное управление природными ресурсами в трансграничной экосистеме бассейна озера Байкал/00078317».
2. Координационный комитет по управлению проектом на своем заседании 26 апреля 2013 г. решил продолжить работу в рамках под-компонента 2.1 проекта - «Улучшение правовой и институциональной структуры сотрудничества по охране и устойчивому развитию трансграничных водных ресурсов между Российской Федерацией и Монголией» и поставил задачу разработать проект нового комплексного соглашения «Сотрудничество в области охраны окружающей среды и управления водными ресурсами» между Россией и Монголией». Настоящий документ был подготовлен в соответствии с проектным заданием старшим экспертом по юридическим вопросам проекта С.В.Виноградовым (Шотландия).
3. При подготовке текста Договора учитывались положения прошлых и действующих соглашений в этой области между правительствами двух стран. В частности, были приняты во внимание два ранее существовавших, но утративших силу межправительственных документа в этой области: «Соглашение о рациональном использовании и охране вод бассейна реки Селенга» (от 3 июля 1974 г.) и «Соглашение о сотрудничестве в области водного хозяйства на пограничных водах» (от 9 декабря 1988 г.). Особое внимание было уделено договоренностям, содержащимся в следующих российско-монгольских соглашениях, общих и специальных, которые вместе формируют нормативную базу и соответствующие институциональные механизмы двустороннего сотрудничества в области охраны окружающей среды и рационального использования трансграничных вод:
 - Договор о дружественных отношениях и сотрудничестве от 20 января 1993 года (г. Москва) [Статья 10];
 - Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 15 февраля 1994 года (г. Улан-Батор);
 - Соглашение об охране и использовании трансграничных вод от 11 февраля 1995 года (г. Улан-Батор);
 - Договор о режиме российско-монгольской государственной границы от 12 августа 2006 года (г. Москва) [Секция II «Режим использования пограничных вод», Статьи 10-14].

4. Кроме того, были учтены соответствующие положения тех, международных конвенций, которые затрагивают вопросы трансграничного водного сотрудничества между Россией и Монголией: Конвенции ЮНЕСКО 1972 г. «О всемирном культурном и природном наследии» и Конвенции 1971 г. «О водно-болотных угодьях, имеющих международное значение» (Рамсарская конвенция). Конвенция ЮНЕСКО обязывает участвующие в ней страны не предпринимать никаких преднамеренных действий, способных прямо или косвенно причинить ущерб культурному или природному наследию, расположенному на территории других государств-участников. Рамсарская конвенция прямо требует от стран-участниц консультироваться друг с другом по вопросам ее выполнения «там, где водная система входит в состав территории более, чем одной Договаривающейся стороны».
5. Четыре соглашения, упомянутые в параграфе 3, вместе создают набор материальных и процессуальных норм, но последние имеют весьма общий характер и лишены конкретики. В какой-то степени действующие соглашения даже проигрывают заключенным ранее, но в настоящее время не действующим договорам между двумя сторонами. Соглашение о трансграничных водах 1995 г. не отражает современные концепции, такие как экосистемный подход, устойчивость водопользования, принцип «загрязнитель платит». В нем отсутствуют требования, касающиеся оценки экологического воздействия в трансграничном контексте, взаимного информирования и консультаций относительно планируемых мер, способных оказать трансграничное воздействие; доступа к информации и участия общественности в принятии решений; урегулирования разногласий, в том числе по поводу негативного трансграничного воздействия. Хотя действующие соглашения создают механизмы сотрудничества сторон, такие как институт Уполномоченных по Соглашению 1995 г. и Смешанная Комиссия по Соглашению об охране окружающей среды 1994 г., первый является морально устаревшим, а вторая фактически не работает все последние годы.
6. Настоящий проект Договора исходит из так называемого «бассейнового» принципа к охране и управлению водными ресурсами, что полностью соответствует международной практике в этой области. Бассейновый принцип нашел отражение как в названии Договора, так и в определении пространственной сферы применения, а также ряде конкретных нормативных положений. Более того, бассейновый подход позволяет выйти за рамки чисто водных отношений и охватить более широкую сферу сотрудничества в пределах трансграничных бассейнов, включая вопросы охраны окружающей среды, сохранения экосистем, управления и использования иных природных ресурсов, связанных с водой или способных оказать влияние на ее состояние.

7. Структурно Договор состоит из 4-х разделов.

- Общие положения, отражающие цель Договора, его пространственную сферу действия и определение используемых в нем терминов.
- Принципы и сферы сотрудничества, определяющие базовые обязательства сторон и основные направления сотрудничества, а также ряд более конкретных положений по отдельным вопросам трансграничного водного сотрудничества, требующим детализации (меры по осуществлению Договора; согласованные руководства и стандарты; предотвращение и контроль загрязнения вод; распределение водных ресурсов; регулирование стока вод; гидротехнические сооружения, сохранение и использование живых ресурсов; охраняемые территории; чрезвычайные ситуации; мониторинг и экологическая оценка; оценка воздействия на окружающую среду; уведомление и консультации; обмен данными и информацией; научно-техническое сотрудничество; приграничное сотрудничество; участие общественности; ответственность и возмещение ущерба; недискриминация; финансирование; урегулирование разногласий и споров).
- Организационный механизм, определяющий порядок создания, полномочия и компетенцию Комиссии по устойчивому использованию и охране бассейнов трансграничных рек.
- Заключительные положения, касающиеся действия и изменения Договора.

8. Практически все статьи Договора (как общие, так и конкретные) содержат стандартные положения, которые традиционно присутствуют в большинстве подобных международных инструментов. В частности, Ст. 2 важна потому, что самого начала определяет пространственную сферу применения Договора – части трансграничных бассейнов в пределах территорий сторон. В Ст. 4 (1) включено указание на те общепризнанные принципы международного права, которыми стороны должны руководствоваться в своих отношениях друг с другом. Ст. 4 (2) содержит обязательства общего характера, такие как принцип справедливого и разумного использования, право человека на благоприятную окружающую среду, принцип принятия мер предосторожности и другие, которые также рассматриваются сегодня как неотъемлемые элементы такого рода соглашений.

9. Предполагается, что Договор должен заменить собой Соглашение о трансграничных водах 1995 г. Соглашение об охране окружающей

среды 1994 г. будет продолжать действовать, но функции Смешанной Комиссии должны перейти к новой Комиссии по охране и устойчивому использованию бассейнов трансграничных рек, которая заменит институт Уполномоченных.

10. Следует еще раз подчеркнуть, что текст проекта Договора, как с точки зрения формы, так и содержания, соответствует современной договорно-правовой практике, включая многочисленные бассейновые соглашения, принятые в последние годы под эгидой ЕЭК ООН и Хельсинкской Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. Вместе с тем, текст Договора логически связан, развивает и конкретизирует сложившийся правовой механизм сотрудничества между Россией и Монголией в области охраны окружающей среды и использования трансграничных природных ресурсов.