



*Empowered lives.  
Resilient nations.*

# TECHNICAL REPORT

## BAIKAL BASIN TRANSBOUNDARY DIAGNOSTIC ANALYSIS

# STATUS AND OPTIONS FOR ENHANCING THE LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORKS OF COOPERATION IN THE PROTECTION AND SUSTAINABLE MANAGEMENT OF TRANSBOUNDARY WATERS BETWEEN THE RUSSIAN FEDERATION AND MONGOLIA

**SERGEY VINOGRADOV / THE UNIVERSITY OF DUNDEE**

2012

**BAIKAL BASIN TRANSBOUNDARY DIAGNOSTIC ANALYSIS –  
TECHNICAL REPORT**

**STATUS AND OPTIONS FOR ENHANCING THE LEGAL  
AND INSTITUTIONAL FRAMEWORKS OF  
COOPERATION IN THE PROTECTION AND  
SUSTAINABLE MANAGEMENT OF TRANSBOUNDARY  
WATERS BETWEEN THE RUSSIAN FEDERATION AND  
MONGOLIA**

2012

Support in the preparation of this document was provided by the Project on Integrated Natural Resource Management in the Baikal Basin Transboundary Ecosystem, which is financed by the Global Environment Facility, with support from the United Nations Development Programme.

The Global Environment Facility (GEF) unites 182 member governments – in partnership with international institutions, civil society, and the private sector providing grants to developing countries and countries with economies in transition, linking local, national, and global environmental challenges in order to promote sustainable futures for all. Established in 1991, the GEF is today the largest public funder of projects to improve the global environment investing in over 2,700 projects. [www.thegef.org](http://www.thegef.org)

The United Nations Development Programme (UNDP) partners with people at all levels of society to help build nations that can withstand crisis, and drive and sustain the kind of growth that improves the quality of life for everyone. On the ground in 177 countries and territories, we offer global perspective and local insight to help empower lives and build resilient nations. [www.undp.org](http://www.undp.org)

**Disclaimer**

The findings and conclusions of this document are those of the adopting parties and do not necessarily reflect the policies or opinions of donors and supporting partners including GEF, UNDP, and UNOPS.

## ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

UNOPS	United Nations Office for Project Services
RF	The Russian Federation
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UN	United Nations

## SUMMARY

1. The Concept Paper was prepared pursuant to the Terms of Reference (Senior Law Expert) of the following UNOPS Project: “Integrated Natural Resource Management in the Baikal Basin Transboundary Ecosystem/00078317”.

The Concept Paper has a dual purpose. Its objective is: 1) to assess the current status of bilateral water cooperation between Mongolia and the Russian Federation (RF); ascertain existing gaps and inadequacies in the legal and institutional framework of transboundary cooperation and its implementation, and 2) to identify possible options in enhancing the extant legal and institutional framework and mechanisms of transboundary cooperation including, if necessary, new institutional arrangements (such as a Joint bilateral Commission), taking into account the latest trends in international practice of regulating and managing transboundary water resources.

2. Most of Mongolia’s water resources belong to transboundary river basins shared with RF and China. The greater part of transboundary water resources in the region are shared between Russia and Mongolia. There are several significant transboundary basins, some of which have genuinely global status. One such basin is formed by the Selenga River, which is the major tributary of Lake Baikal and forms the headwaters of the Yenisei-Angara system. Others include the Onon River (one of the source rivers of the Amur) and the Tes-Khem River, which is part of the Uvs Lake basin. Both Lake Baikal and the Uvs Lake basin have been included in the UNESCO World Heritage list as specially protected sites in 1996 and 2003 respectively.

3. Thus, the manner in which these transboundary water resources are managed, utilised and developed extends beyond the scope of the two countries’ bilateral relations. This imposes additional obligations on the two States – Russia and Mongolia – as the custodians of these unique aquatic resources and ecosystems. Due to the transboundary nature of the watercourses in question, their effective management, sustainable use and protection cannot be achieved through unilateral or uncoordinated actions and require a collaborative approach. To be successful bilateral cooperation must be based on a solid legal foundation, which includes both adequate normative framework and effective institutional arrangements.

4. It should be noted from the start that apart from legal instruments in force for the two countries (which will be discussed below) both Russia and Mongolia are bound by some *generally accepted legal principles* by virtue of their “customary law” nature. They include an obligation (and a right) to use transboundary waters in a reasonable and equitable manner [*principle of equitable and reasonable use*] and an obligation to take all appropriate measures to prevent causing significant transboundary harm [*no-harm rule*]. These key legal principles are ‘operationalized’ through procedural rules – an obligation to exchange data and information on a regular basis, to undertake environmental impact assessment of all planned measures and activities which may have a significant adverse effect on other watercourse states, to timely notify potentially affected states of such measures, to consult each other and, if necessary, negotiate on the possible effects of planned measures.

5. The legally binding nature of these principles and rules is supported by significant state practice, embodied in the 1997 UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses and in the 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Although the 1997 UN Watercourses Convention is not yet in force, its key provisions are regarded as binding for all states regardless of their participation in the Convention. Similarly, the 1992 UNECE Convention (Russia is a party) is viewed as an effective and innovative regional legal framework, aimed at facilitating cooperation

between the states sharing the same transboundary waters. It will soon be open for accession to other states, which do not belong to the UNECE region.

6. Among multilateral treaties that are directly relevant to water cooperation between Russia and Mongolia the most important is the 1972 UNESCO Convention on the World Cultural and Natural Heritage, which imposes far-reaching obligations on those parties whose sites are included on the World Heritage List. Both Russia and Mongolia have such natural sites within their transboundary basins (Lake Baikal and Lake Uvs Nur) and are responsible for safeguarding them. Importantly, Art. 6 of the UNESCO Convention explicitly requires from its participants not to take any deliberate measures which might damage directly or indirectly the cultural and natural heritage situated on the territory of other states parties.

7. Another multilateral agreement of relevance in the context of transboundary waters is the 1971 Convention on Wetlands of International Importance (Ramsar Convention) - an intergovernmental treaty that provides the framework for national action and international cooperation for the conservation and wise use of wetlands and their resources. The "wise use" concept, as applied to wetlands, is defined as "the maintenance of their ecological character, achieved through the implementation of *ecosystem approaches*, within the context of *sustainable development*". The Ramsar states must designate suitable wetlands for the List of Wetlands of International Importance ("Ramsar List"), ensure their effective management, and cooperate internationally regarding, among other things, "development projects that may affect wetlands". There are several sites both in Russia (e.g. the Selenga River delta) and Mongolia (Lake Uvs and its surrounding wetlands) within their transboundary river basins. Article 5 of the Ramsar Convention explicitly requires from the parties to consult with each other about implementing their obligations "where a water system is shared" by the parties.

8. However, transboundary cooperation at the bilateral level is usually based on bilateral arrangements. The Russian-Mongolian water relations have been governed by a number of such bilateral agreements, general and specific, which together establish both a normative foundation and appropriate institutional mechanisms. Currently they include the following intergovernmental instruments:

- Treaty on Friendly Relations and Cooperation (20.01.1993, Moscow) [Art. 10];
- Agreement on Cooperation in the Field of Environmental Protection (15.02.1994, Ulan-Bator) [Art. 2];
- Agreement on the Protection and Utilization of Transboundary Waters (11.02.1995, Ulan-Bator);
- Treaty on the Regime of the Russian-Mongolian State Boundary (12.08.2006, Moscow) [Section II "The regime of utilization of the boundary waters..." Arts. 10-14].

9. The core of the legal regime of transboundary waters is formed by the 1995 Water Agreement, which is a typical "framework" instrument, in many respects similar to bilateral agreements concluded during the same period between Russia and Ukraine (1992), Russia and Kazakhstan (1992), and Mongolia and China (1995). The 1995 Water Agreement replaced two earlier intergovernmental instruments in this area: the 1974 Agreement on the Rational Utilization and Protection of Waters of the Selenga River Basin (Moscow, 03.07.1974) and the 1988 Agreement on Cooperation in the Field of Water Use on the Boundary Waters (Ulan-Bator, 09.12.1988).

10. The four agreements mentioned in para. 9 above together provide a functional, albeit limited, set of substantive and procedural rights and obligations. However, the framework nature of the 1995 Water Agreement means that it lacks specificity. The 1995 Agreement is not very different from its predecessors but even less detailed and looks outdated. It does not reflect some contemporary concepts and principles as the polluter-pays principle, ecosystem approach, sustainability of water utilization, which are present in most modern water treaties. Nor does it contain conventional requirements related to environmental impact assessment in a transboundary context; notification and consultation regarding planned activities that are likely to cause transboundary impact; access to information and public participation in the decision-making; detailed dispute settlement mechanism. Even in comparison with the 1974 Selenga Agreement, the 1995 Agreement lacks some typical procedural provisions – obligations to consult each other when planning water-related measures (Selenga, Art. 5) and to refrain from measures that may affect the river flow and water quality without prior mutual agreement (Selenga, Art. 9). The 1995 Agreement does not provide for any special governance regime for the most important of their shared basins – the Selenga River basin.

11. Any legal regime of transboundary water cooperation would be incomplete without institutional arrangements. The 1995 Water Agreement establishes such mechanism (the institute of Plenipotentiaries), which was practically inherited from the earlier agreements. While the institute of Plenipotentiaries used to be common mostly in Eastern Europe, it is increasingly replaced by another

type of joint bodies – bilateral commissions.<sup>1</sup> In contrast to joint commissions, plenipotentiaries typically lack any additional staff or other organizational structure responsible for implementing the agreement and decisions taken.

12. Similar to other comparable agreements, the 1995 Water Agreement defines the tasks and responsibilities of the Plenipotentiaries in very general terms. At the same time, both RF and Mongolia have created also bilateral commissions with some of their neighbours (e.g., Russia with Finland, Estonia, Belarus, Kazakhstan, Azerbaijan; Mongolia with China). The most recent agreements (Russian-Azeri of 2010 and the new one between Russia and Kazakhstan) are particularly instructive in terms of their detailed description of the competencies, tasks and functions of the joint commissions. It is worth noting, that the 1994 Russian-Mongolian Environmental Agreement also establishes a joint commission responsible for its implementation. But this Commission has not been particularly active or effective in supporting interstate cooperation.

13. The juridical analysis of the existing legal frameworks applicable to the Russian-Mongolian bilateral water cooperation demonstrates that such cooperation has a normative foundation composed of multilateral conventions and bilateral agreements. While the 1995 Water Agreement (together with other related bilateral instruments) provides the basis for such cooperation, neither its provisions nor its institutional mechanism fully reflect international best practices. Two possible options for improving the existing legal framework for transboundary waters can be submitted at this stage.

14. **Option 1.** One way forward in strengthening the regulatory framework for transboundary cooperation is to develop and adopt a new comprehensive agreement which should rectify the obvious shortcomings of the existing one, including its institutional arrangements.

15. **Option 2.** Another option is to continue to use the existing arrangement as a legal basis for cooperation and address specific issues through an additional protocol (or a set of protocols). This approach was applied by Russia and Kazakhstan, which adopted a number of protocols on the joint management and protection of transboundary water bodies and coordination of water management activities in their shared river basins. The advantage of this approach is in a simple endorsement procedure based on the approval of these documents by the bilateral Commission, which does not require any additional approval at the governmental level.

16. Regardless of what option is chosen, there is a need in an effective institutional mechanism – ideally by replacing the institute of Plenipotentiaries with a joint commission. Since water resources management and protection constitutes the most important aspect of bilateral environmental cooperation between RF and Mongolia, one might consider merging the existing institute of Plenipotentiaries and the joint commission, established under the 1994 Agreement.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> See: River Basin Commissions and Other Institutions for Transboundary Water Cooperation: Capacity for Water Cooperation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (UN, 2009), p. 10-11.

<sup>2</sup> This approach has precedents in state practice. The International Joint Commission (US-Canada), which was created by the 1909 Boundary Waters Treaty initially to deal with issues of transboundary waters, with time was entrusted with other tasks, such as transboundary air pollution.

## **Текущее состояние и варианты улучшения правовой и институциональной структуры сотрудничества по охране и устойчивому развитию трансграничных водных ресурсов между Российской Федерацией и Монголией**

1. Настоящий документ был подготовлен в соответствии с проектным заданием (старший эксперт по юридическим вопросам) проекта ПРООН: «Комплексное управление природными ресурсами в трансграничной экосистеме бассейна озера Байкал/00078317». Данный документ преследует две цели: 1) оценку текущего состояния двустороннего сотрудничества по вопросам, касающимся водных ресурсов, между Монголией и Российской Федерацией; установлению существующих пробелов и недостатков в правовой и институциональной структуре трансграничного сотрудничества, а также в его осуществлении, и 2) определение возможных вариантов улучшения существующей правовой и институциональной структуры и механизмов трансграничного сотрудничества, включая, если необходимо, новые институциональные механизмы (такие, как Объединенная двусторонняя Комиссия), с учетом наиболее современных направлений в международной практике регулирования и управления трансграничными водными ресурсами.
2. Основная часть водных ресурсов Монголии относится к трансграничным бассейнам рек, которые Монголия делит с Россией и Китаем. Большая часть трансграничных водных ресурсов в регионе является общей для России и Монголии. Имеется несколько крупных трансграничных бассейнов, включая те, которые имеют подлинно мировое значение. Один из этих бассейнов образован рекой Селенга, которая является главным притоком озера Байкал и формирует верховья Енисейско-Ангарской системы. Другие включают бассейн реки Онон (одна из основных рек, образующих верховья Амура) и бассейн реки Тес-Хем (Тэсийн-гол), являющейся частью бассейна озера Убсу-нур. Озера Байкал и Убсу-нур включены в Список мирового природного наследия ЮНЕСКО в качестве особо охраняемых объектов в 1996 и 2003 гг. соответственно.
3. Учитывая вышеизложенное, проблемы управления, использования и развития этих трансграничных водных ресурсов выходят за пределы чисто двусторонних отношений между двумя странами. Это налагает дополнительные обязательства на оба государства – Россию и Монголию – как ответственных за сохранение этих уникальных водных ресурсов и экосистем. Вследствие трансграничной природы означенных водотоков, эффективное управление их водными ресурсами, экологически устойчивое использование и охрана не могут осуществляться путем односторонних или нескоординированных действий и требуют совместного подхода. Для того, чтобы быть успешным, двустороннее сотрудничество должно базироваться на прочном правовом основании, включающем как достаточную нормативную базу, так и эффективные институциональные механизмы.
4. С самого начала необходимо отметить, что кроме правовых актов, действующих в отношении обеих стран (которые будут обсуждаться ниже), Россия и Монголия связаны некоторыми общепринятыми юридическими принципами в силу их правовой природы как норм «обычного международного права». Они включают обязательство (и право) разумно и справедливо использовать трансграничные воды [принцип справедливого и разумного использования] и обязательство принимать все необходимые меры для предотвращения нанесения значительного трансграничного вреда [правило «не причинения вреда»]. Эти ключевые правовые принципы реализуются через ряд процедурных норм – обязательства обмениваться данными и информацией на регулярной основе, осуществлять оценку экологического воздействия любых запланированных мер и действий, могущих оказать неблагоприятное воздействие на другие страны, находящиеся в пределах этого водотока, своевременно оповещать страны, потенциально попадающие под неблагоприятное воздействие, о подобных мерах, консультироваться друг с другом и, если необходимо, вступать в переговоры о возможных результатах планируемых мер.
5. Юридически обязывающая суть этих принципов и правил поддерживается значительной практикой государств, воплощенной в принятой в 1997 г. Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков, а также в принятой в 1992 г. Конвенции ЕЭК ООН об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер. Несмотря на то, что Конвенция ООН о водотоках 1997 г. еще не вошла в силу, ее основные положения рассматриваются в качестве обязательных к исполнению для всех государств, независимо от их участия в Конвенции. Таким же

- образом, Конвенция ЕЭК ООН 1992 г. (Россия является стороной Конвенции) рассматривается в качестве эффективной и инновационной региональной правовой основой, направленной на содействие сотрудничеству между государствами, разделяющими одни и те же трансграничные воды. Она была открыта для вступления других стран, не входящих в регион ЕЭК ООН.
6. Среди многосторонних договоров, напрямую относящихся к водному сотрудничеству между Россией и Монголией, наиболее важным является Конвенция ЮНЕСКО 1972 г. о всемирном культурном и природном наследии, налагающая имеющие широкое применение обязательства на стороны, чьи объекты были внесены в Список всемирного наследия. Как Россия, так и Монголия, имеют такие объекты в своих трансграничных бассейнах (озеро Байкал и озеро Убсу-нур) и отвечают за их сохранение. Важным является то, что Статья 6 Конвенции ЮНЕСКО недвусмысленно требует от участников не предпринимать никаких преднамеренных действий, способных прямо или косвенно причинить ущерб культурному или природному наследию, расположенному на территории других государств-участников Конвенции.
  7. Другим важным многосторонним договором в контексте проблематики трансграничных вод является Конвенция 1971 г. о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение (Рамсарская конвенция) – межправительственный договор, обеспечивающий правовую основу для принятия оперативных мер на национальном уровне и для международного сотрудничества с целью сохранения и рационального использования водно-болотных угодий и их ресурсов. Концепция «рационального использования» в применении к водно-болотным угодьям определяется как «поддержание их экологического характера, достигнутое путем осуществления *экосистемных подходов* в контексте *устойчивого развития*». Страны, ратифицировавшие Рамсарскую конвенцию, должны определить подходящие водно-болотные угодья для внесения в Список водно-болотных угодий, имеющих международное значение («Рамсарский список»), обеспечить их эффективное управление и участвовать в международном сотрудничестве, касающемся, в числе других вопросов, «экономических проектов, способных нанести ущерб водно-болотным угодьям». Несколько объектов из Рамсарского списка находятся на территории трансграничных речных бассейнов в России (например, дельта реки Селенга) и в Монголии (озеро Убсу-нур и окружающие его водно-болотные угодья). Статья 5 Рамсарской конвенции 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».
  8. Несмотря на это, трансграничное сотрудничество на двустороннем уровне в первую очередь основывается на двусторонних соглашениях. Российско-монгольские водные отношения регулируются рядом таких двусторонних соглашений, общих и специальных, которые вместе формируют как нормативную базу, так и соответствующие институциональные механизмы. В настоящее время в них входят следующие межправительственные инструменты:
    - Договор о дружественных отношениях и сотрудничестве (подписан 20 января 1993 г. в Москве) [Статья 10];
    - Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (подписано 15 февраля 1994 г. в Улан-Баторе) [Статья 2];
    - Соглашение об охране и использовании трансграничных вод (подписано 11 февраля 1995 г. в Улан-Баторе);
    - Договор о режиме российско-монгольской государственной границы (подписан 12 августа 2006 г. в Москве) [Секция II «Режим использования пограничных вод», Статьи 10-14].
  9. Основа правового режима трансграничных вод сформирована Водным Соглашением 1995 г., являющимся типичным «рамочным» инструментом, во многих чертах сходным с двусторонними соглашениями, заключенными в тот же период между Россией и Украиной (1992 г.), Россией и Казахстаном (1992 г.), Монголией и КНР (1994 г.). Водное Соглашение 1995 г. заменило два ранее подписанных межправительственных документа в этой области: Соглашение 1974 г. о рациональном использовании и охране вод бассейна реки Селенга (подписано 3 июля 1974 г. в Москве) и Соглашение о сотрудничестве в области водного хозяйства на пограничных водах (подписано 9 декабря 1988 г. в Улан-Баторе).

10. Четыре соглашения, упомянутые в параграфе 8, вместе создают функциональный, но ограниченный набор материальных и процессуальных прав и обязательств. Однако рамочная природа Водного Соглашения 1995 г. означает, что оно лишено конкретики. Соглашение 1995 г. не слишком отличается от предыдущих документов, однако является еще менее детальным и выглядит устаревшим во многих аспектах. Оно не отражает некоторых современных концепций и принципов, таких как принцип «загрязнитель платит», экосистемный подход, устойчивость водопользования, присутствующих в современных договорах о водах. Не содержит оно и обычных требований, относящихся к оценке экологического воздействия в трансграничном контексте; информированию и консультациях, касающихся планируемых действий, способных оказать трансграничное воздействие; доступа к информации и участия общественности в принятии решений; подробного механизма улаживания споров. Даже по сравнению с Соглашением 1974 г. о реке Селенга, в Соглашении 1995 г. отсутствуют некоторые типичные процессуальные положения – обязательства «консультироваться друг с другом при разработке водоохраных мероприятий» (Селенга, Статья 5) и «не производить без взаимного согласия водохозяйственные мероприятия, которые могли бы оказать неблагоприятное влияние на изменение водного режима и чистоту вод бассейна реки Селенги» (Селенга, Статья 9). Соглашение 1995 г. не обеспечивает никакого особого режима управления и защиты водных ресурсов самого главного из общих водных бассейнов – бассейна реки Селенга.
11. Любой правовой режим трансграничного водного сотрудничества был бы неполным без институциональных механизмов. Соглашение 1995 г. создает такой механизм (институт Уполномоченных), практически унаследованный от более ранних соглашений. В то время как институт Уполномоченных прежде обычно использовался в Восточной Европе, в настоящее время он все чаще заменяется другим видом совместных органов – двусторонними комиссиями.<sup>3</sup> В отличие от совместных комиссий Уполномоченные обычно не имеют дополнительных штатов или организационной структуры, ответственных за выполнение соглашения и принятые решения.
12. Подобно другим соглашениям, Водное Соглашение 1995 г. определяет задачи и обязанности Уполномоченных в очень общих терминах. В то же самое время и Российская Федерация, и Монголия создали двусторонние комиссии с некоторыми из своих соседей (например, Россия с Финляндией, Эстонией, Беларусью, Казахстаном, Азербайджаном; Монголия с КНР). Самые недавние по времени соглашения (российско-азербайджанское соглашение 2010 г. и новое соглашение между Россией и Казахстаном) особенно показательны с точки зрения детализации компетенций, задач и функций совместных комиссий. Необходимо заметить, что российско-монгольское Соглашение об охране окружающей среды 1994 г. также предусматривает создание Смешанной Комиссии, ответственной за его исполнение. Однако эта Комиссия не была особенно активна или эффективна в деле поддержки межгосударственного сотрудничества.
13. Юридический анализ существующих правовых рамок российско-монгольского водного сотрудничества показывает, что оно строится на нормативной базе, состоящей из многосторонних конвенций и двусторонних соглашений. В то время как Водное Соглашение 1995 г. (вместе с другими соответствующими двусторонними инструментами) обеспечивает основу такого сотрудничества, ни его положения, ни институциональный механизм не отражают в полной мере современную международную практику. На данном этапе можно предложить два возможных варианта улучшения существующей правовой основы для трансграничных вод.
14. **Вариант 1.** Наиболее простой вариант - продолжение использования существующего Водного Соглашения в качестве правовой основы сотрудничества и вынесение конкретных вопросов сотрудничества в дополнительный протокол (или серию протоколов). Этот подход применялся до какого-то момента Россией и Казахстаном, принявшими ряд протоколов по общим проблемам водного сотрудничества и координации действий по управлению водным хозяйством в конкретных трансграничных речных бассейнах. Достоинством данного подхода является простота механизма принятия протоколов, основанного на одобрении этих документов двусторонней Комиссией, что не требует каких-либо дополнительных формальных процедуры на правительственном уровне.

---

<sup>3</sup> См.: River Basin Commissions and Other Institutions for Transboundary Water Cooperation: Capacity for Water Cooperation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (UN, 2009), с. 10-11.

15. **Вариант 2.** Более радикальным и в то же время рассчитанным на многолетнюю перспективу вариантом усиления нормативной базы трансграничного сотрудничества были бы разработка и принятие нового комплексного соглашения, призванного исправить явные недостатки существующего соглашения, включая его институциональные механизмы. Такое новое соглашение должно быть значительно более детализированным как с точки зрения содержания «материальных» обязательств, так и процессуальных норм, включая процедуры ОВОС в трансграничном контексте, уведомления и консультаций при планировании водохозяйственных мероприятий. Более детально должен быть проработан и институциональный механизм (желательно в виде смешанной совместной комиссии), включая его компетенцию, функции, структуру, юридическую природу решений.
16. Вне зависимости от того, какой вариант будет выбран, существует необходимость в эффективном институциональном механизме, в идеале – замене института Уполномоченных смешанной комиссией. Так как управление водными ресурсами и их охрана составляют наиболее важный аспект двустороннего экологического сотрудничества между Россией и Монголией, можно рассмотреть возможность объединения существующего института Уполномоченных и смешанной комиссии, предусмотренной Соглашением щб охране окружающей среды 1994 г.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Этот подход имеет прецеденты в международной практике. Международная смешанная комиссия (США-Канада), созданная в 1909 г. Договором о пограничных водах, предназначалась изначально для того, чтобы заниматься проблемами трансграничных вод, но была со временем наделена другими полномочиями, такими как проблемы трансграничного загрязнения воздуха.