



ОТЧЕТ ПО ОЦЕНКЕ ЛУЧШИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАКТИК ПО КОМПЕНСАЦИОННЫМ МЕХАНИЗМАМ ВОДНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА



Ноябрь 2024 г.

Эта публикация стала возможной благодаря помощи американского народа через Агентство США по международному развитию (USAID). Компания Tetra Tech несет ответственность за содержание этой публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.

Данный отчет разработан в рамках Регионального проекта USAID по водным ресурсам и окружающей среде, финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID).

Содержание

I.	ВВЕДЕНИЕ	4
II.	ЭЛЕМЕНТЫ АНАЛИЗА.....	7
III.	ПРИМЕРЫ ИЗ ПРАКТИКИ	8
3.1	АМЕРИКАНО-КАНАДСКИЙ ДОГОВОР О Колумбии	1
3.1.1	Предыстория	1
3.1.2.	Предыстория и статус договора	2
3.1.3	Договор	3
3.1.4	Компенсационный механизм	4
3.1.5	Исполнение уполномоченными структурами	7
3.1.6	Особые замечания	7
3.1.7	Анализ	9
3.1.8	Ссылки.....	13
3.2	ДОГОВОР МЕЖДУ США И МЕКСИКОЙ ПО РЕКАМ Колорадо, Тихуана И Рио-Гранде	15
3.2.1	Предыстория	15
3.2.2	Предыстория и статус договора	16
3.2.3	Договор	16
3.2.4	Компенсационный механизм	17
3.2.5	Исполнение уполномоченными структурами	19
3.2.6	Особые замечания	19
3.2.7	Анализ	21
3.2.8	Ссылки.....	24
3.3	СОГЛАШЕНИЕ О ВОДЕ МЕЖДУ БОЛГАРИЕЙ И ТУРЦИЕЙ.....	26
3.3.1	Предыстория	26
3.3.2	Предыстория и статус договора	27
3.3.3	Договор	27
3.3.4	Компенсационный механизм	28
3.3.5	Исполнение уполномоченными структурами	28
3.3.6	Особые замечания	28
3.3.7	Анализ	28
3.3.8	Ссылки.....	29
3.4	ДОГОВОР МЕЖДУ ЛЕСОТО И ЮЖНОЙ АФРИКОЙ О ПРОЕКТЕ ПО ВОДНЫМ РЕСУРСАМ ВЫСОКОГОРЬЯ ЛЕСОТО ..	31
3.4.1	Предыстория	31
3.4.2	Предыстория и статус договора	33
3.4.3	Договор и Соглашение	33
3.4.4	Компенсационный механизм	36
3.4.5	Исполнение уполномоченными структурами	37
3.4.6	Особые замечания	41
3.4.7	Анализ	43
3.4.8	Ссылки.....	45
3.5	СОГЛАШЕНИЕ О БАССЕЙНЕ РЕКИ МЕКОНГ	47
3.5.1	Предыстория	47
3.5.2	Предыстория и статус договора	48
3.5.3	Договор	48
3.5.4	Компенсационный механизм	51
3.5.5	Исполнение уполномоченными структурами	51
3.5.6	Особые замечания	52

3.5.7 Анализ	54
3.5.8 Ссылки.....	55
3.6 Соглашение между Швейцарией и Францией по проекту гидроэлектростанции Эмоссон.....	57
3.6.1 Предыстория	57
3.6.2 Предыстория и статус договора	58
3.6.3 Договор	58
3.6.4 Компенсационный механизм.....	59
3.6.5 Исполнение уполномоченными структурами	60
3.6.6 Особые замечания	62
3.6.7 Анализ	62
3.6.8 Ссылки.....	64
3.7 Соглашение между Индией и Бутаном о сотрудничестве в области гидроэнергетики	65
3.7.1 Предыстория	65
3.7.2 Предыстория и статус договора	66
3.7.3 Договор	66
3.7.4 Компенсационный механизм.....	68
3.7.5 Исполнение уполномоченными структурами	68
3.7.6 Особые замечания	69
3.7.7 Анализ	70
3.7.8 Ссылки.....	72
IV. АНАЛИЗ	74
V. ОЦЕНКА РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ	76
5.1 Понятие рыночных отношений.....	76
5.2 Международная перспектива	77
5.3 Отработка механизмов распределения	78
5.4 Оценка	79
VI. РЕКОМЕНДАЦИИ.....	82
6.1 Текущая ситуация.....	82
6.2 Рекомендации.....	83
6.2.1 Рекомендация 1.....	83
6.2.2 Рекомендация 2.....	85
6.2.3 Рекомендация 3.....	89
VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	90

I. Введение

Данный отчет был подготовлен в рамках Регионального проекта USAID по водным ресурсам и окружающей среде (WAVE), который является пятилетним проектом, направленным на укрепление водного сотрудничества в Центральной Азии. Одной из его основных задач является поддержка региональных и национальных инициатив по вопросам трансграничного водного сотрудничества и управления водными ресурсами. Водно-энергетические вопросы занимают особое место в рамках проводимой в настоящее время в Кыргызской Республике реформы водного хозяйства. Они также имеют особое значение для Кыргызской Республики в исторической и трансграничной перспективе, которая более подробно описана в объеме работ технического задания (ТЗ) международного эксперта-автора настоящего доклада.

Согласно исторически сложившемуся контексту, Кыргызстан накапливает воду в водохранилище Токтогульской плотины на реке Нарын (притоке Сырдарьи) в зимний период времени, чтобы выполнить свои обязательства по обеспечению пропуска воды перед соседями в летний период. Ввиду гидрологических особенностей реки, накопление воды в водохранилище происходит с сентября по апрель, в связи с чем Кыргызстан не может производить электроэнергию в этот период чтобы обеспечить внутренний спрос на электроэнергию, и вынужден импортировать электроэнергию у тех же соседей на основе коммерческих контрактов по рыночным ценам. Таким образом, Кыргызстан сталкивается с «потерями» потребления воды в зимний период и с необходимостью дополнительной оплаты электроэнергии, которую в случае отсутствия соглашений он мог бы вырабатывать самостоятельно. В этом отношении существует асимметрия и отсутствует региональный механизм, способствующий конструктивному диалогу между странами Центральной Азии по конкретному вопросу о взаимосвязи между водными и энергетическими ресурсами и о том, как сделать ее справедливой для всех стран региона. Обзор межгосударственных соглашений, содержащих компенсационные механизмы, в настоящем докладе призван способствовать выработке конкретных предложений и поиску компромиссов, изменению стратегии и новым условиям внедрения рыночных механизмов.

Предварительный комментарий заключается в том, что водно-энергетические компенсационные механизмы не были в центре внимания научных исследований и публикаций. Таким образом, это та область, которая до сих пор опиралась главным образом на соглашения как на примеры государственной практики, не прибегая к детальному и тщательному юридическому или политическому академическому исследованию. Тем не менее, некоторые из рассмотренных соглашений стали темой для написания научной литературы, и в данном докладе приводятся некоторые выводы и наблюдения из этих источников.

Содержание отчета

В этом отчете рассматриваются следующие задачи:

- Задача 1: детальный анализ международной практики межгосударственных отношений в области управления водными ресурсами с использованием

различных компенсационных механизмов на основе обзора как минимум пяти соглашений (включая Соглашения по реке Колумбия между США и Канадой; Соглашения по Колорадо, Тихуане и Рио-Гранде между США и Мексикой; и Соглашение по воде между Турцией и Болгарией).

- Задача 2: отчет с подробным описанием условий функционирования компенсационных механизмов, в том числе механизмов исполнения решений уполномоченными структурами на основе общепризнанных норм международного права и межгосударственных соглашений; определение преимуществ и недостатков рыночных отношений в управлении и использовании водных ресурсов в международной практике.
- Задача 3: выработка рекомендаций и представление различных возможных сценариев развития водно-энергетического механизма с точки зрения комплексного подхода с учетом интересов и позиций стран на основе международного водного права.

В настоящем отчете также отражены следующие вопросы:

- Экономические аспекты: эти аспекты и лежащие в их основе обязательства и ответственность, особенно в контексте Меконга и между Камбоджей, Лаосом, Мьянмой и Китаем.
- Коммодитизация: рассматривается ли вода как товар в каком-либо из механизмов, иными словами, существует ли крупномасштабная торговля водой?
- Ограничения: есть ли ограничения по объемам забора воды в механизмах?
- Пропорциональность: учитывается ли пропорциональность в механизмах, и если да, то как? Является ли это пропорциональным распределением или пропорциональным распределением выгод, получаемых от распределения?

В докладе также рассматриваются вопросы:

- Затраты и экономические потери: как они решаются в тематических исследованиях?
- Каковы преимущества и недостатки каждого кейса применительно к ситуации в Центральной Азии?
- Как проблема нехватки воды решается в договорах по водным ресурсам?

Соответственно, настоящий доклад содержит следующие разделы:

- Элементы анализа: в этом разделе объясняются различные элементы, которые были приняты во внимание при анализе соглашений в тематических исследованиях, и то, как они представлены для каждого конкретного случая.
- Тематические исследования: в этом разделе содержится обзор и отдельный анализ семи соглашений, включая Соглашения по реке Колумбия между США и Канадой; Соглашения по Колорадо, Тихуане и Рио-Гранде между США и Мексикой; и Соглашение по воде между Турцией и Болгарией, Соглашения по

реке Меконг, Соглашения по Лесото и Соглашению с Южной Африкой по Проекту высокогорья Лесото; Соглашение между Швейцарией и Францией по гидроэнергетическому проекту Эмоссон; и Соглашение между Индией и Бутаном о сотрудничестве в области гидроэнергетики.

- Анализ: в этом разделе приводится анализ семи соглашений и делаются общие выводы.
- Оценка рыночных отношений: в этом разделе описываются и оцениваются рыночные отношения в контексте трансграничного водного сотрудничества.
- Рекомендации: данный раздел содержит три рекомендации по разработке потенциального механизма для стран Центральной Азии.
- Заключение: этот раздел завершает доклад, выделяя ключевые моменты и связывая выводы различных разделов.

Региональный проект USAID по водным ресурсам и окружающей среде выражает благодарность международному эксперту Заки Шуббер за подготовку данного отчета.

II. Элементы анализа

В этом разделе перечислены и описаны различные элементы, представленные для каждого рассмотренного документа. Также включены дополнительные элементы, обеспечивающие соответствующий фоновый контекст, а также любая другая информация, которая может помочь лучше понять компенсационные компоненты.

Там, где это возможно,¹ включаются следующие элементы:

- A. Справочный обзор тематического исследования, включая базовую географию бассейна и карту**
 - Б. Краткое описание соглашения и его текущий известный статус**
 - В. Краткое изложение его основных элементов: сфера применения, материальные и процессуальные нормы, институциональные механизмы и разрешение споров²**
 - Г. Подробное объяснение механизма компенсации, включая расходы и убытки, где это применимо**
 - Д. Описание любого механизма исполнения решений уполномоченными структурами**
 - Е. Комментарии по следующим пунктам, если они включены в соглашение:**
 - о Экономические аспекты**
 - о Коммодитизация воды**
 - о Ограничения на отвод водных ресурсов**
 - о Пропорциональное распределение, включая элементы дефицита, где это применимо**
 - Ж. Общий анализ соглашения и конкретный анализ преимуществ и недостатков применительно к ситуации в Кыргызской Республике**
- 3. Список литературы и ресурсов**

¹ В некоторых случаях доступная информация ограничена, и не все элементы могут быть охвачены.

² Эта система основана на «правовой системе оценки», разработанной Патрисией Воутерс (International Law – Facilitating Transborder Water Cooperation, TEC Background Paper No.17, GWP 2013 @ <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/17-international-law---facilitating-transboundary-water-cooperation-2013-english.pdf>).

--- **III. Примеры из практики**

В этом разделе приведены семь примеров из практики в следующем порядке:

- А. Река Колумбия (США-Канада)
- Б. США-Мексика, реки Колорадо, Тихуана и Рио-Гранде
- В. Река Марица (Болгария-Турция)
- Г. Проект по водоснабжению высокогорья Южной Африки и Лесото
- Д. Река Меконг
- Е. Франко-швейцарская плотина Эмоссон
- Ж. Сотрудничество в области гидроэнергетики между Индией и Бутаном

Случаи 1, 2 и 4 более детально расписаны по содержанию, чем другие. Разделы этих тематических исследований, соответственно, длиннее остальных.

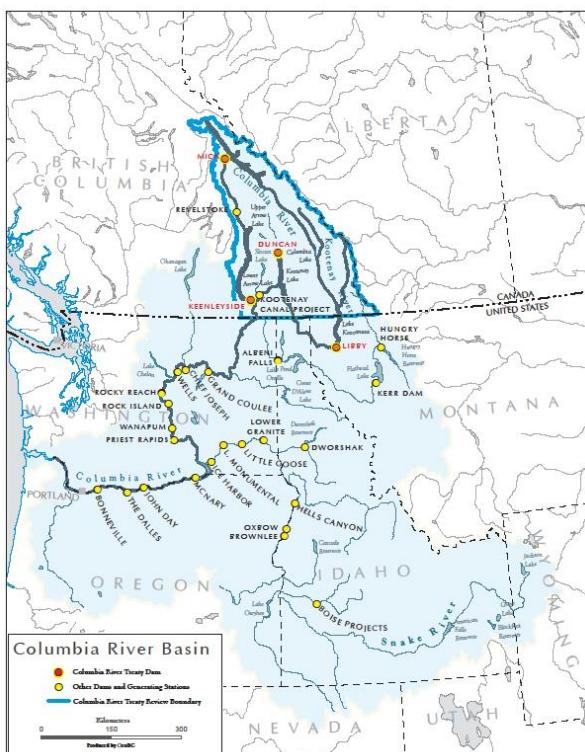
3.1 Американо-канадский договор о Колумбии

3.1.1 Предыстория

Бассейн реки Колумбия является одним из крупнейших речных бассейнов в Северной Америке. Он занимает площадь 671 200 км², начинающуюся в канадской Британской Колумбии и включающую Вашингтон, Айдахо, Монтану, Орегон, Неваду, Юту и Вайоминг в США. Несмотря на то, что всего 15% бассейна находится в Канаде, его вклад в среднемноголетний сток составляет 40%. Река имеет десять притоков. Пройдя через пять горных хребтов в Канаде и США, она впадает в Тихий океан в Астории в штате Орегон в США. Высокогорное таяние снега и осадки способствуют мощному течению реки.

Она считается одной из самых гидроэнергетически развитых речных систем в мире: на ее главном русле и притоках построено более 470 плотин, в основном построенных между 1940-ми и 1980-ми годами. Бассейн представляет собой примерно 40% всей гидроэнергетики США и обеспечивает половину электроэнергии, вырабатываемой в канадской Британской Колумбии.

Карта бассейна:



Источник: сайт Британской Колумбии³

³ <https://engage.gov.bc.ca/columbiarivertreaty/map/>.

3.1.2.Предыстория и статус договора

Сильные наводнения в 1948 году и растущее население в каждой стране, увеличивающийся спрос на энергию, послужили толчком к переходу к двустороннему кооперативному управлению водными ресурсами. В конечном итоге это привело к вступлению в силу в 1964 году американо-канадского Колумбийского договора (Договор) с целью производства гидроэнергии, скоординированной работы плотин для оптимизации производства электроэнергии в обеих странах, а также сокращения наводнений и координации борьбы с ними. В результате были построены три плотины ГЭС в Канаде и одна в США. США заплатили Канаде 64 миллиона долларов США в течение 60 лет за водохранилище, контролирующее наводнения, и согласились предоставить Канаде половину дополнительного гидроэнергетического потенциала.⁴ Важно отметить, что Договор также следует рассматривать как один из элементов более широкого двустороннего трансграничного водного контекста: существует всеобъемлющее соглашение 1909 года по тем вопросам, в соответствии с которым был создан совместный орган (Международная объединенная комиссия, МОК), который действует с тех пор.⁵ На самом деле, МОК сыграла важную роль в разработке Договора.⁶

Важно отметить, что в настоящее время Договор пересматривается. Он не имеет даты прекращения, но допускает расторжение через 60 лет, то есть в 2024 году, с уведомлением за 10 лет.⁷ Обе страны решили не активировать эту возможность, а модернизировать Договор, поскольку, по их мнению, он не решает некоторые экологические проблемы и не обладает достаточной гибкостью. Позиция США также указывает на то, что нынешний компенсационный механизм более выгоден Канаде, чем США, и что они хотели бы его сбалансировать.⁸ Также остаются открытыми вопросы о том, как будет компенсироваться управление рисками наводнений после 2024 года, поскольку в сентябре 2024 года истек срок действия положений Договора, касающихся этого вопроса, и вступает в силу новый режим, если переговоры не будут завершены раньше.⁹

Поэтому США и Канада с 2018 года ведут переговоры об обновлении Договора, чтобы сбалансировать производство электроэнергии, борьбу с наводнениями и функции экосистем. Переговоры все еще продолжаются, 19-й раунд состоялся в октябре 2023

⁴ Британская Колумбия, Договор о реке Колумбия, Договор (@ <https://engage.gov.bc.ca/columbiarivertreaty/the-treaty/>)

⁵ Более подробный обзор Договора см. в статье «Подробное исследование Колумби»бассейн реки» @ https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/WAT/05May_22-23_Geneva/case_studies/4.4.R.Paisley_ColumbiaRiver_case_study.pdf).

⁶ Там же.

⁷ Срок действия некоторых положений Договора о борьбе с наводнениями истекает в 2024 году.

⁸ См. выступление представителя США на переговорах Джилл Смайл на виртуальном открытом заседании 19 апреля 2023 года (@ <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/04/20230418-April-19-CRT-Negotiator-Jill-Smail-remarks-Accessible.pdf>).

⁹ Смотрите Выступление представителя США на переговорах Джилл Смайл в ратуше 6 сентября 2018 года (@ https://2017-2021.state.gov/chief-negotiator-jill-smails-remarks-at-the-second-columbia-river-treaty-town-hall/?_gl=1*1bo676y*_gcl_au*MzI3MjYyOTY1LjE3MDq5NDQ4NDq.).

года. Текущий статус неясен, но, судя по всему, на момент написания этого доклада переговоры еще не были завершены.

3.1.3 Договор

Договор состоит из основного документа, состоящего из 21 статьи, двух приложений¹⁰ и протокола, содержащего обмен нотами между США и Канадой по ряду аспектов Договора, а также Соглашение о Покупке Канадской Доли, которое действовало до 2003 года и в соответствии с которым Канада могла продавать свою долю производства гидроэлектроэнергии энергетическим компаниям США. Был заключен ряд дополнительных соглашений по сельскому хозяйству по конкретным вопросам, связанным с эксплуатацией и охраной окружающей среды.¹¹

Договорный элемент	Содержание	Статья
Размах	Географическим охватом соглашения является бассейн реки Колумбия, а целью Договора является сотрудничество в целях: 1) производства гидроэнергии и 2) борьбы с наводнениями.	Преамбула
Материальные нормы	Канада предоставляет хранилища на канадской стороне бассейна для улучшения речного стока и строит три плотины в определенных местах.	II
	Канада получает компенсацию за борьбу с наводнениями в виде: <ul style="list-style-type: none">• половины гидроэнергии, производимой в США• Денежных платежей	IV (4) V + VII + Приложение В VI
	США обслуживают и эффективно эксплуатируют гидроэлектростанции на главном русле реки на территории США и обеспечивают резервную передачу электроэнергии.	III + X
	США могут построить плотину на определенном притоке (Кутенай).	XII
	Отклонения не допускаются, если это не согласовано или через 60 лет (в 2024 году) для верховьев рек.	XIII
Процессуальные нормы	Канадские плотины эксплуатируются в соответствии с Приложением А и согласованными планами эксплуатации до 2024 года.	IV (1) и (2)
Институциональные механизмы	Канада и США назначают по одному субъекту, обладающему полномочиями и обязанностями по выполнению Договора. В Канаде это Управление гидроэнергетики и энергетики (ВС	XIV в.

¹⁰ Приложение А: Принципы работы; Приложение В: Определение выгод от использования электроэнергии на последующих этапах.

¹¹ См. Подробное исследование конкретного случая (сноска 7), стр. 7.25. См.

Договорный элемент	Содержание	Статья
	Hydro), а в США – Администратор Бонневильского энергетического управления и инженер Северо-Западного дивизиона Инженерного корпуса армии США.	
	Учреждается совместное учреждение – Постоянный инженерный совет ¹² с полномочиями и обязанностями.	XV в.
Разрешение споров	Споры, не урегулированные путем переговоров, передаются на рассмотрение Международной объединенной комиссии; если есть вероятность безуспешного арбитража.	XVI в.

3.1.4 Компенсационный механизм

В данном разделе рассматриваются следующие элементы механизма: его основа, любые условия, прилагаемые к нему, и компоненты механизма.

Основа

Основанием для компенсации является то, что Канада накапливает воду для облегчения контроля стока и смягчения последствий наводнений, что ограничивает ее собственные гидроэнергетические мощности. Определена площадь поверхности и расположение плотин этих водохранилищ.¹³ Канада приняла эти условия и построила дамбы.

Компенсация предусмотрена тем, что США являются бенефициаром построенной инфраструктуры в Канаде. Это позволяет США максимально эффективно обслуживать и эксплуатировать гидроэнергетические объекты на своей территории, использующие улучшенный сток.¹⁴ В Приложении В к Договору подробно описывается, как определяются эти преимущества в области энергетики на последующих этапах.

В целом, преимущества Договора заключаются в следующем: борьба с наводнениями; генерация дополнительной электроэнергии; повышение эффективности существующего производства электроэнергии; совместное использование выгод страны низовья обеими странами; а также более тесная интеграция и координация управления водными ресурсами.¹⁵

Также были выявлены потери: усиление негативного воздействия на рыбу и дикую природу; потеря водоно-болотных угодий; перемещение населения; затопление плодородных земель и водоно-болотных угодий; маргинализация местных общин и коренных народов.¹⁶

Условия

¹² Смотрите его веб-сайт @ <https://www.nwd.usace.army.mil/CRWM/PEB/>.

¹³ Искусство. II(2).

¹⁴ Искусство. III(1).

¹⁵ Подробное исследование на случай из практики (сноска 7) выше, стр. 16.

¹⁶ Там же.

Условия, связанные с канадским хранением, упомянуты в Приложении А, в котором описаны «Принципы работы». Это включает в себя общие условия и процедуры, а также специальные условия для борьбы с наводнениями и производства электроэнергии.

В общих положениях упоминаются:¹⁷ создание и функционирование гидрометеорологической системы и обмен данными; обеспечение достаточной пропускной способности для регулирования электроснабжения и борьбы с наводнениями в соответствии с желанием и согласованием между странами; а также конкретные еженедельные стоки для каждой плотины.

В конкретных положениях, касающихся деятельности по борьбе с наводнениями¹⁸, говорится, что Канада будет эксплуатировать плотину в соответствии с оперативными планами, предоставленными США, которые могут быть скорректированы по соглашению в случае необходимости. Гарантированные эксплуатационные планы определяют борьбу с наводнениями и выработку электроэнергии, а также преимущества канадской энергетики и разрабатываются на пять лет вперед.¹⁹ Фактические операции определяются с помощью ежегодных подробных операционных планов,²⁰ которые затем корректируются ежемесячно и еженедельно.

Целью производства электроэнергии²¹ является «оптимальная выработка электроэнергии», установленная в операционных планах в соответствии с «любой согласованной координацией в области электричества между двумя странами».²² Сокращение хранилищ в Канаде, влияющее на производство электроэнергии в США, ограничено конкретными объемами. Если электроэнергия производится только в одной стране, то для достижения оптимальной выработки электроэнергии по соглашению обеих сторон другая страна получает компенсацию в мощности.²³

Эти преимущества, рассчитанные в три этапа,²⁴ представляют:²⁵

- расчетное увеличение надежной мощности гидроэлектростанций²⁶ в киловаттах для согласованных периодов критического стока водотоков;²⁷ и
- увеличение среднегодовой полезной выработки гидроэлектроэнергии в киловатт-часах²⁸ на основе согласованного периода учета стока водотоков.

В договоре упоминается возможность для США построить плотину на реке Кутеней, одном из притоков Колумбии, при этом часть водохранилища будет расположена на

¹⁷ Приложение А, пункты 1-4.

¹⁸ Приложение А, пункт 5.

¹⁹ Статья XIV(2)(h); Приложение А, пункт 9; и Приложение В, пункты 5 и 6.

²⁰ Статья XIV(2)(k).

²¹ Приложение А, пункты 6-9.

²² Приложение А, пункт 7.

²³ Приложение А, пункт 8.

²⁴ Приложение В, пункт 7.

²⁵ Приложение В, пункт 3.

²⁶ Приложение В, пункт 2.

²⁷ Приложение В, пункт 6.

²⁸ Приложение В, пункт 3.

канадской территории, от чего страна получит выгоду от строительства плотины, если таковые возникнут.²⁹ Строительство плотины Либби на реке Кутеней было завершено в 1972 году.

Переброски воды, влияющие на общий сток из Канады в США в пределах бассейна не допускаются, за исключением случаев, когда это согласовано странами или при определенных ограниченных обстоятельствах.³⁰ Тем не менее, с 2024 года Канада имеет право отводить воду, которая попадает в реку Кутеней, при условии, что ее общий сток не уменьшится.

Компоненты механизма

Компенсационный механизм состоит из двух основных составляющих: **электрическая и денежная компенсация**.

- Поставка электроэнергии США в Канаду

Канада получает половину электроэнергии, производимой в США, другими словами, получает выгоду от производства электроэнергии в стране низовья.³¹ Эта электроэнергия рассчитывается заранее и представляет собой разницу между электроэнергией, которая может быть произведена в США с использованием или без использования канадского хранилища.³² Она поставляется в Канаду двумя способами: в виде надежной гидроэлектрической мощности, запланированной канадской организацией, и в виде среднегодовой полезной гидроэлектроэнергии, поставляемой в равных количествах ежемесячно (если стороны не договорятся об ином).³³

Договор предлагает и другие варианты: электроэнергия, на которую имеет право Канада, может быть использована в США, а надежная и средняя гидроэлектроэнергия могут быть обменяны.³⁴

- Выплата денежной компенсации США Канаде

В Договоре упоминаются три вида компенсаций:³⁵

- 1) единовременный платеж в размере 64 миллионов долларов США на борьбу с наводнениями, предоставленную Канадой через три объекта хранилища в Канаде;
³⁶
- 2) платежи по любым конкретным запросам на хранение воды для борьбы с наводнениями, а также поставка электроэнергии, эквивалентной мощности, не

²⁹ Искусство. XII.

³⁰ Искусство. XIII.

³¹ Ст.

³² Статья VII (1) и Приложение В.

³³ Искусство. VII (3) и (4).

³⁴ Искусство. Глава VIII.

³⁵ Искусство. VI.

³⁶ Это составляет половину стоимости услуг по уменьшению ущерба от наводнений, предоставляемых водохранилищами, защищающими земли США ниже по течению, в течение 60-летнего периода (Yu, W. (2008) Benefit Sharing in International Rivers: Findings from the Senegal River Basin, the Columbia River Basin and the Lesotho Highlands Water Project), Report no. 46456, The World Bank, p.35).

произведенной Канадой в течение этого периода из-за эксплуатации хранилищ в течение максимум четырех периодов наводнений;³⁷ с момента вступления Договора в силу такой просьбы не поступало;

- 3) для заявок на хранение для борьбы с наводнениями после 2024 года, оплаты эксплуатационных расходов и компенсации экономических потерь за отказ от других видов использования хранимой воды.

Последний пункт является одним из вопросов, которые сейчас обсуждаются на переговорах. Что представляет собой компенсация экономического ущерба, в Договоре не указано.

3.1.5 Исполнение уполномоченными структурами

Для осуществления Договора каждая страна назначает «уполномоченный орган» (или несколько), ответственный за оперативное осуществление Договора.³⁸

Канада уполномочила Управление гидроэнергетики и энергетики Британской Колумбии (BC Hydro),³⁹ а США назначили администратора Бонневильского энергетического управления и инженера Северо-Западной дивизии Инженерного корпуса армии США.⁴⁰

Обязанности и полномочия этих организаций, которые страны могут изменять, упоминаются в Договоре⁴¹ и включают, среди прочего: планирование, координацию и обмен информацией о производстве электроэнергии; расчет и организацию поставок электроэнергии в Канаду; расчет денежной компенсации, выплачиваемой США; консультации друг с другом по поводу изменений; поддержку совместного учреждения (Постоянного инженерного совета); эксплуатацию гидрометеорологической системы, указанной в Приложении А; подготовка планов эксплуатации гидроэлектростанций и противопаводковых электростанций для канадских хранилищ.

Эти структуры призваны играть основополагающую роль во всех основных аспектах практического осуществления Договора и, в частности, в применении механизма компенсации. Основное внимание уделяется их роли в отношении самого Договора. Нет никаких указаний на их внутреннюю роль, которая оставлена на усмотрение национальных нормативных актов.

3.1.6 Особые замечания

Экономические аспекты

Основное внимание в Договоре уделяется практическим аспектам сотрудничества и содержит две ограниченные ссылки на экономические аспекты. В преамбуле содержится общее упоминание о потенциале реки Колумбия для содействия экономическому росту и укреплению обеих стран, а также об их намерении развивать водные ресурсы для достижения экономического прогресса. Главной прямой

³⁷ Согласованная сумма за первые четыре периода наводнения составила 1,875 миллиона долларов.

³⁸ Искусство. XIV.

³⁹ Соглашение между Канадой и Британской Колумбией от 8 июля 1963 г., включенное в Протокол, прилагаемый к Договору.

⁴⁰ Исполнительный указ № 11177 от 16 сентября 1964 года, включенный в Протокол, прилагаемый к Договору.

⁴¹ См. ст. IV, V, VIII, X, XI, XIV и XV.

отсылкой является Ст. VI(4)(b) с компенсацией экономических потерь Канаде, если она будет хранить воду, а не использовать ее для других возможных целей.

Коммодитизация воды

Количество воды играет роль в основном в хранении воды, а не в качестве предмета обмена между двумя странами. Есть некоторые требования к объему,⁴² но к самому ресурсу не привязана денежная стоимость. Скорее, таким образом компенсируется услуга по хранению воды, а в будущем и экономические потери для страны, осуществляющей хранение воды, как говорилось выше. Эта конкретная потеря не была определена и в настоящее время зависит от переговоров, происходящих между США и Канадой.

Ограничения на отвод водных ресурсов

Основной целью соглашения является хранение воды в Канаде для защиты от наводнений и производства электроэнергии в США. Изъятие и отвод воды не допускаются, если они влияют на общий сток воды, пересекающей международную границу, за исключением случаев, когда страны соглашаются на это, или в случае реки Кутенай, как описано в статье XIII.

⁴² См., например, Ст. XIII(4).

Пропорциональное распределение

Основное внимание в Договоре уделяется не распределению воды, а достижению «наиболее эффективного использования» улучшенного стока рек, образующегося в результате канадских хранилищ для производства электроэнергии.⁴³ Таким образом, он не содержит никаких ссылок ни на распределение, ни на проблемы дефицита.

3.1.7 Анализ

Общие комментарии

Если говорить о характере самого Договора, то это двустороннее соглашение, касающееся конкретного водотока, реки Колумбия, конкретного проекта с двумя целями (гидроэнергетика и борьба с наводнениями), подписанное в 1964 году. Как уже упоминалось, в настоящее время он пересматривается двумя странами. После почти 60-летней практики использования этого Договора, был отмечен ряд моментов, которые не были в нем изначально рассмотрены, но на сегодняшний день актуальны. Ученые определили следующее: повышение осведомленности общества о важности окружающей среды; необходимость расширения прав и возможностей местных сообществ, зависящих от реки; увеличение спроса на энергию; популяции рыбы; изменение климата.⁴⁴ Одной из заявленных целей канадской переговорной группы является обеспечение большей гибкости водного стока в Канаде и учет экологических соображений для реки, а также решение проблемы изменения климата. Со стороны США центральным вопросом является вопрос стоимости выгод, получаемых Канадой от страны низовья, затраты, которые на это несет США, и справедливость такого экономического расчета. Доля производства гидроэлектроэнергии, выделяемая США, со временем сократилась в результате принятия природоохранного законодательства по защите рыбного хозяйства. Это повлияло на способность США распределять сток для производства энергии и, таким образом, снизило долю США до менее чем половины. Такая ситуация не была предусмотрена Договором, и изменения в это распределение не могли быть внесены.⁴⁵

Это подчеркивает, что ситуация может меняться с течением времени, и что существует необходимость в какой-то форме гибкого механизма, который должен быть включен в соглашение, чтобы изменения могли быть включены более легко, даже если формальные переговоры всегда допускают изменения в соглашении.

Еще одним важным пунктом Договора является его содержание. Он был составлен так, как если бы это было коммерческое или проектное соглашение, наполненное многочисленными деталями, касающимися операций, финансов и т.д., а не международное соглашение, определяющее, как две страны намерены регулировать международные отношения. Например, он включает в себя конкретные сведения о размере компенсации. В таком случае было бы полезно иметь механизмы регулярного

⁴³ Искусство. III(1).

⁴⁴ Б. Козенс, «Управление трансграничными реками перед лицом неопределенности: теория устойчивости и договор о реке Колумбия», (2010) 30 J Land Resources & Envlt Law, 229.

⁴⁵ Углубленное тематическое исследование (сноска 7), стр.18.

пересмотра, чтобы убедиться в пригодности согласованной компенсации, которая была согласована на период 60 лет. Как уже упоминалось, это один из вопросов, поднятых в настоящее время США, которые поставляют гидроэлектроэнергию в Канаду. Сложность такого механизма заключается в том, что он остается справедливым для всех сторон и не используется против одной из них.

Формулировки, принятые в Договоре, создают проблемы. Они сложны для восприятия, и поэтому их нелегко понять при первом прочтении. Используемые термины должны быть тщательно продуманы, чтобы они были понятны как можно большему количеству людей, особенно тем, кто не участвовал в переговорах.

Что касается сложного компенсационного механизма, то он представляет собой то, что казалось обеим странам справедливым и равноправным на момент заключения Договора. Однако сегодня это оспаривается США, которые являются страной, предоставляющей компенсацию. Одним из пунктов, который изменится в 2024 году в соответствии с Договором, будет пункт об условиях хранения воды при наводнениях, выполняемый Канадой, которые теперь будут осуществляться на специальной основе, в случае необходимости для управления рисками наводнений. Задача США состоит в том, чтобы возместить экономические потери, понесенные Канадой из-за этого хранения, и одна из целей их переговоров заключается в том, чтобы уменьшить свою зависимость от этого хранения. Это подчеркивает деликатный характер компенсаций, особенно финансовой компенсации одной стороной другой, и необходимость разработки механизма, который не противостоял бы им. Необходимо также учитывать динамичный характер управления водными ресурсами и спрос на воду и энергию, учитывая их изменчивость.

Особые замечания

Начиная с преимуществ, Договор представляет собой четкий образец компенсационного (или экономического) механизма и, следовательно, демонстрирует, что такие механизмы были приняты в других странах с определенным успехом. Таким образом, его можно рассматривать как прецедент или международную практику, на которую Кыргызская Республика может ссылаться в подтверждение своего намерения создать компенсационный или экономический механизм.

Договор определяет, что такое «последующие выгоды». Это понятие также может быть принято для более конкретного определения того, в чем заключаются выгоды для соседей Кыргызской Республики, расположенных ниже по течению, в качестве основы для определения механизма, который должен быть введен в действие. Первым шагом могло бы стать проведение такого определения на основе потребностей этих стран в воде. Основным из них является хранение воды в зимний период и ее сброс в соответствующее время, также могут быть добавлены и другие вопросы, в том числе в ходе обсуждений со странами низовья, чтобы в полной мере определить масштаб преимуществ.

Интересна и структура обмена. В этом тематическом исследовании подчеркивается, что он основан на том, что Канада оказывает услуги США, накапливая воду в верховьях, чтобы избежать или смягчить наводнения, и обеспечивая улучшенный поток

воды, что увеличивает производство гидроэнергии в США. В обмен на услуги по борьбе с наводнениями, США предоставляют Канаде авансовый платеж в размере 64 миллионов долларов США с дополнительными платежами в случае запросов на дополнительное хранение в определенное время,⁴⁶ чтобы покрыть потери за недопроизведенную гидроэлектроэнергию в Канаде. Это показывает, как может быть структурирован механизм: с согласованным базовым уровнем по определенной цене и запросами, выходящими за рамки этого базового уровня, требующими дополнительных платежей. Это могло бы решить проблему непостоянства в доступности воды и того, что периодически требуется больше воды, и можно было бы сделать конкретные запросы.

Еще одно сходство, указывающее на международный прецедент, — это элемент утраты возможности использования хранимой воды. В Канаде вода не может быть использована для производства гидроэлектроэнергии и, таким образом, испытывает потери, аналогичные тем, которые наблюдаются в Кыргызской Республике, поскольку вода, хранящаяся в Токтогуле, также не используется для производства гидроэлектроэнергии. Разница здесь заключается в использовании воды в стране, расположенной ниже по течению, потому что в США вода используется для производства гидроэнергии, поэтому здесь существует прямая связь, которой нет в случае с Кыргызской Республикой, потому что ее соседи, расположенные ниже по течению, используют воду в сельскохозяйственных целях. Однако, в случае с Канадой, убытки не поддаются количественной оценке, поскольку одна сумма была выплачена авансом на период 60 лет, в отличие от ежегодных финансовых потерь, вызванных стоимостью импорта электроэнергии из соседних стран. Таким образом, для Кыргызской Республики должен быть разработан специальный метод количественной оценки.

Также следует отметить элемент планирования. Как упоминалось выше, оперативный план разрабатывается США на пятилетней основе, заранее, с корректировками, вносимыми на ежегодной, ежемесячной и еженедельной основе в зависимости от фактической работы. Идею заблаговременной подготовки плана можно использовать как основу для авансового денежного или натурального вознаграждения (компенсации), которое может быть скорректировано позже в зависимости от фактической деятельности. Задача состоит в том, чтобы убедить страны, расположенные ниже по течению, в преимуществах такого подхода к планированию несмотря на затраты, которые это будет представлять для них, хотя первый платеж или перевод в натуральной форме могут быть истолкованы как выравнивание ситуации в отношении Кыргызстана за его прошлые услуги. Детали должны быть тщательно продуманы, но такие действия могут способствовать соблюдению требований.

Договор также полезен для того, чтобы привлечь внимание к вопросу о сроках действия соглашения и о том, как стороны смотрят на вопросы будущего развития по различным вопросам. Как уже упоминалось, он пересматривается по ряду причин. Некоторые из них связаны с представленностью населения, проживающего в бассейне

⁴⁶ Это в случае больших притоков.

по обе стороны границы, и его неспособностью в то время участвовать в процессе принятия решений, который привел к подписанию Договора, несмотря на то, что он оказал на них негативное влияние. Существуют также экологические проблемы, связанные со здоровьем экосистем в бассейне и, в частности, вокруг рыболовства. Влияние изменения климата на наводнения также учитывается при эксплуатации канадских водохранилищ и управлении наводнениями в США. Гарантированное водоснабжение – еще один момент, который важно подчеркнуть. Смысл здесь в том, чтобы осознавать, что ситуации и проблемы могут меняться со временем и требовать пересмотра. В случае с Канадой и США были заключены некоторые дополнительные соглашения для решения конкретных вопросов, и сегодня обе страны пересматривают Договор.

Наконец, и это важно, США не считают экономическую схему, принятую более 60 лет назад и действующую с тех пор, приемлемой. Они хотят создать новый баланс в распределении электроэнергии, производимой ниже по течению (половина которой идет в Канаду). В настоящее время они предлагают «показатель (меру) значения уровня мощности скоординированных операций по сравнению с нескоординированными операциями», ⁴⁷ которую они считают более справедливой, поскольку в настоящее время стоимость канадской доли в электроэнергии превышает стоимость скоординированных операций, как это предусмотрено в Договоре. В некотором смысле, ситуация, в которой оказались США, страна, расположенная ниже по течению, похожа на ситуацию в Кыргызской Республике, которая также считает, что имеющиеся нынешние соглашения не являются справедливыми и равноправными, как это могло бы быть, потому что она должна нести расходы на покупку электроэнергии, потому что Кыргызская Республика не может эксплуатировать Токтогульскую плотину в полной мере для производства электроэнергии. Таким образом, вопрос справедливости и равенства является одним из тех, к которым обращаются даже такие страны, как США.

Однако новые условия, которые США и Канада обсуждают уже 6 лет, не являются публичными, поэтому доподлинно неизвестно, что две страны рассматривают для компенсации и как будет работать механизм. На данный момент в Договоре указано, что Канада получит от США операционные расходы на обеспечение контроля над наводнениями и компенсацию за экономический ущерб, которая также может быть предоставлены в виде электроэнергии. То, как это должно быть рассчитано, является одним из пунктов, которые США хотят затронуть в своих переговорах.⁴⁸ Таким образом, из этого примера невозможно извлечь уроки из расчета экономических потерь. Тем не менее, на данный момент это создает прецедент для использования этой концепции в качестве основы для экономического механизма и для рассмотрения использования

⁴⁷ См. Региональную рекомендацию юридических лиц США относительно будущего Договора о реке Колумбия после 2024 года, 13 декабря 2013 года.

⁴⁸ Там же.

электроэнергии в качестве компенсации за услуги по борьбе с наводнениями, предоставляемые Канадой.

В Договоре также присутствуют и менее выгодные аспекты. Первый из них заключается в том, что Договор не остается неизменным, потому что он в настоящее время пересматривается, поэтому ссылки на него должны делаться с осторожностью. Кроме этого, в Договоре также есть и другие элементы, которые можно использовать для иллюстрации его слабых сторон – Договор был сосредоточен на очень конкретных целях, которые теперь должны быть расширены, чтобы интегрировать, среди прочего, экологические проблемы, и отсутствие встроенной гибкости, как отмечают как США, так и Канада, чтобы лучше справляться с различными типами изменчивости. Таким образом, сфера применения любого будущего соглашения, согласованного Кыргызской Республикой, должна быть тщательно продумана, чтобы гарантировать, что оно отражает необходимые цели, и предвидеть, что на более позднем этапе может возникнуть необходимость внести некоторые корректизы.

Как упоминалось выше, Договор был задуман как контракт с подробными условиями для строительных и эксплуатационных целей, изложенными очень техническим и тяжелым языком. Это затрудняет понимание механизма для тех, кто не знаком с используемой терминологией. Это может быть недостатком и поэтому при составлении подобных документов необходимо гарантировать, что текст будет понят более широкой аудиторией, которая также участвует в его реализации, в противном случае это может привести к большим проблемам, поскольку термины могут быть неправильно поняты и неправильно истолкованы. Кроме терминологии, возникает вопрос о природе соглашения и его содержания. Должно ли оно быть более рамочным, устанавливающим общие цели между сторонами, с более конкретными деталями, изложенными в протоколе или отдельном соглашении для примера, или же он должен содержать более подробную информацию о том, как рассчитывается компенсация, чтобы она закрепилась и не могла быть слишком легко изменена? Это действительно зависит от того, какие элементы должны оставаться неизменными, а какие нуждаются в большей гибкости, например изменения цен, которые могут повлиять на расчет компенсации.

Договор также был разработан для инфраструктуры, которая еще не была построена в момент разработки, в отличие от ситуации в Кыргызской Республике, когда инфраструктура уже создана и функционирует. Поэтому, если не рассматривается вопрос о создании новой инфраструктуры, положения, касающиеся этого, в данном случае менее актуальны, хотя и могут послужить примером, если этот вопрос будет рассматриваться в будущем.

В целом, этот Договор содержит ряд очень важных моментов, несмотря на различия с ситуацией в Кыргызской Республике, о которых говорилось выше.

3.1.8 Ссылки

БЦ Гидро @ <https://www.bchydro.com/index.html>

Британская Колумбия, Договор о реке Колумбия, Часто задаваемые вопросы @ <https://engage.gov.bc.ca/columbiarivertreaty/faqs/#faq6>

Правительство Канады @ <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/corporate/international-affairs/partnerships-countries-regions/north-america/canada-united-states-columbia-river.html>

Выступление главного переговорщика Джилл Смайл на втором заседании по Договору о реке Колумбия, 6 сентября 2018 года @ https://2017-2021.state.gov/chief-negotiator-jill-smalls-remarks-at-the-second-columbia-river-treaty-town-hall/?_gl=1*1bo676y*_gcl_au*MzI3MjYyOTY1LjE3MDg5NDQ4NDq.

Начальник Выступление переговорщика Джилл Смайл на виртуальном открытом слушании, 19 апреля 2023 г. @ <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/04/20230418-April-19-CRT-Negotiator-Jill-Smail-remarks-Accessible.pdf>

Козенс Б., «Управление трансграничными реками перед лицом неопределенности: теория устойчивости и Договор о реке Колумбия», (2010) 30 J Land Resources & Envtl Law, 229

Columbia Basin Trust @ <https://thebasin.ourtrust.org/>

Колумбийский бассейновый фонд, Бассейн реки Колумбия: плотины и гидроэлектроэнергия, Онлайн-флаер @ <https://thebasin.ourtrust.org/?ddownload=2376>

ГЭФ Трансграничная пресноводная и морская правовая и институциональная ФРАПроект meworks в UBC, «Углубленное тематическое исследование бассейна реки Колумбия» @ https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/WAT/05May_22-23_Geneva/case_studies/4.4.R.Paisley_ColumbiaRiver_case_study.pdf

Дамба Либби @ <https://www.libbymt.com/areaattractions/libbydam.htm>

Паас-Ланг К., Деньги, власть и экосистема поставлены на карту в переговорах между Канадой и США по поводу огромной реки, 24 сентября 2023 г., CBC @ <https://www.cbc.ca/news/politics/columbia-river-treaty-negotiation-1.6975849>

Постоянный Инженерный Совет @ <https://www.nwd.usace.army.mil/CRWM/PEB/>

Региональная рекомендация США по будущему Договора о реке Колумбия после 2024 года, 13 декабря 20 г.13 @ <https://permanent.access.gpo.gov/gpo68848/crt2014-2024review/www.crt2014-2024review.gov/Files/Regional%20Recommendation%20Final,%2013%20DEC%202013.pdf>

Государственный департамент США @ <https://www.state.gov/columbia-river-treaty/>

Инженерный корпус армии США, Договор о реке Колумбия @ <https://www.nwd.usace.army.mil/CRWM/Columbia-River-Treaty/>

Ю, В. (2008) Совместное использование выгод в международных реках: выводы по бассейну реки Сенегал, бассейну реки Колумбия и проекту по водным ресурсам высокогорья Лесото), Доклад № 46456, Всемирный банк @ <https://www.semanticscholar.org/paper/Benefit-sharing-in-international-rivers-%3A-findings-Yu/20d8dafbd4707d759af3c203ec3351504d4d8c01>

3.2 Договор между США и Мексикой по рекам Колорадо, Тихуана и Рио-Гранде

3.2.1 Предыстория

США и Мексика разделяют три реки, которые являются предметом Договора, рассматриваемого в этом разделе.

Рио-Гранде (Рио-Браво в Мексике) протекает около 3000 км от Скалистых гор США в Мексику и является границей между двумя странами, прежде чем впасть в Мексиканский залив. Прежде чем пересечь границу, она протекает через штаты Колорадо, Нью-Мексико и Техас. Она имеет многочисленные притоки в обеих странах.

В Скалистых горах также начинается река Колорадо, которая имеет протяженность около 2300 километров. Ее водосборный бассейн простирается на территории семи штатов США и образует границу между Аризоной и Мексикой. Знаменитый Гранд-Каньон является одним из каньонов, через которые она проходит.

Река Тихуана является самой короткой из этих трех рек: она протекает чуть менее 200 км от Мексики до США. Ее протяженность в США, к югу от Сан-Диего, составляет 8 км, после чего она впадает в Тихий океан. Сбросы сточных вод по обе стороны границы, вызванные ростом населения и промышленностью, ухудшили качество воды в реке.

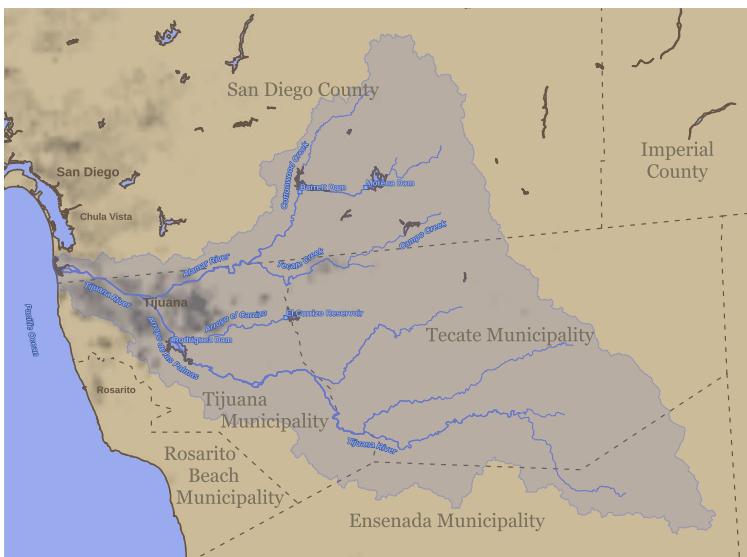
Карта бассейна рек Рио-Гранде и Колорадо:



Источник: Каждый отчет CRS⁴⁹

Карта бассейна реки Тихуана:

⁴⁹ <https://www.everycrsreport.com/reports/R45430.html>.



Источник: Википедия⁵⁰

3.2.2 Предыстория и статус договора

В 1944 году был подписан «Договор об использовании вод рек Колорадо, Тихуана и Рио-Гранде между Соединенными Штатами Америки и Мексикой» (Договор). Ранее⁵¹ между двумя странами были заключены договоры, в том числе договор 1889 года⁵², который учредил совместное учреждение, сохранившееся в соответствии с Договором с измененным названием: теперь оно известно как «Международная комиссия по границам и водным ресурсам» (IBWC).

В настоящее время Договор находится в силе. В него был внесен ряд корректировок за счет использования механизма «протоколов».⁵³ Он не пересматривается, но его реализация является сложной задачей, что описывается в разделе анализа ниже.

3.2.3 Договор

Договор состоит из основного документа, состоящего из 28 статей, и протокола. На данный момент IBWC приняла 329 протоколов.

Договорный элемент	Содержание	Статья
Размах	Права обеих стран в отношении рек Колорадо, Рио-Гранде и Тихуана на их полное и удовлетворительное использование	Пreamble
Материальные нормы	Правила приоритета совместного использования международных вод	3
Для каждой реки установлены	Рио-Гранде	4-9
	Колорадо	10-15

⁵⁰ https://en.m.wikipedia.org/wiki/File:Tijuana_River_Basin.svg.

⁵¹ Существует также договор 1906 года, касающийся северо-западной части бассейна Рио-Гранде, согласно которому США должны поставлять в Мексику 74 млн м³ ежегодно (с сокращениями в случае засухи).

⁵² Конвенция между Соединенными Штатами и Мексикой, Водная граница, Серия договоров № 241, 1889 г.

⁵³ Это механизм, который позволяет IBWC принимать решения о выполнении Договора при условии одобрения соответствующими правительствами (ст. 25).

Договорный элемент	Содержание	Статья
определенные правила	Тихуана ⁵⁴	16
	Общие положения (в том числе заключение отдельных соглашений о регулировании производства и экспорта гидроэлектроэнергии)	17-23 (19)
Процессуальные нормы	Механизм протоколов IBWC	25
Институциональный механизм	Обязанности и полномочия IBWC	2, 24-25
Разрешение споров	В первую очередь урегулированием споров занимается IBWC; в случае неудачи правительства ведут прямые переговоры	24(Б)

3.2.4 Компенсационный механизм

Существуют отдельные механизмы для Рио-Гранде и для Колорадо. Они рассматриваются отдельно ниже.

Рио-Гранде

Основное внимание в Договоре в отношении этой реки уделяется распределению ее вод для обеих стран. Он также охватывает регулирование и сохранение водных ресурсов для использования путем совместного строительства и эксплуатации водохранилищ для хранения водных ресурсов и плотин, а также производство гидроэлектроэнергии. Что касается распределения, в течение пяти лет Мексика должна поставлять в США по главному руслу Рио-Грандe⁵⁵ одну треть стока реки в объеме не менее 431 721 млн м3.⁵⁶ Воду не обязательно поставлять ежегодно, но к концу периода распределения должен быть поставлен полный согласованный объем.

Основной механизм компенсации в натуральной форме в Рио-Гранде связан с количеством воды в ее главном канале и доставкой воды Мексикой в США, поэтому это не экономический механизм, а механизм, который позволяет корректировать количество воды, поставляемой в США, в определенных обстоятельствах.

Действительно, этот механизм действует только в случае чрезвычайной засухи или «серьезной аварии» в гидравлической системе на территории Мексики, что не позволяет Мексике обеспечить согласованное минимальное количество водных ресурсов в течение пяти лет. В этом случае Мексика должна компенсировать США недостающий объем в течение следующих пяти лет. Компенсация завершается, когда два международных водохранилища, принадлежащие США, получают недостающий объем, чтобы заполнить пробел в пятилетнем цикле и восстановить нормальную

⁵⁴ Статья 16 является единственной статьей, в которой говорится о Тихуане. Речь не идет о каком-либо компенсационном механизме. Вместо этого IBWC дает рекомендации по справедливому распределению между двумя странами, а также рекомендации в других областях, таких как предложения по хранению и борьбе с наводнениями, при этом любые работы должны оплачиваться обеими странами поровну.

⁵⁵ Из притоков рек Кончос, Сан-Диего, Сан-Родриго, Эскондидо и Саладо, а также Лас-Вакас-Аррояс (ст. 4(Б)(с)).

⁵⁶ Статья 4(Б)(с)).

ситуацию.⁵⁷ Мексика может компенсировать подачу воды тремя способами в течение следующих пяти лет: поставкой достаточного количества воды из притоков для поставки необходимого количества воды; переброской воды в США, хранящейся в водохранилищах Мексики; или если достаточное количество осадков заполнит водохранилища обеих стран. Мексика сохраняет за собой право удовлетворять основные городские потребности в воде своих муниципалитетов, расположенных ниже по течению.⁵⁸

Протокол 234, принятый в 1969 году, касается вопроса о том, как поступить с недопоставкой «второго цикла». Это ситуация, когда в конце пятилетнего периода, в течение которого Мексика должна поставить недостающее количество водных ресурсов в счет предыдущих 5 лет, все еще остается пробел в поставках. В этом случае Мексика должна обеспечить дополнительные объемы воды, чтобы избежать очередного дефицита. Проблема нехватки воды остается актуальным, и для ее решения было согласовано несколько протоколов. Подробнее об этом рассказывается в разделе анализа, приведенном ниже.

Второй механизм компенсации связан с эксплуатацией совместных водохранилищ.⁵⁹ Если мощности одной страны заполнены за счет высокого притока из источника, то любой избыточный приток идет на пополнение мощностей другой страны. Неиспользованная часть может быть временно использована другой страной для хранения. В сообщениях указывается, что этот механизм не упоминался и не использовался в последних протоколах IBWC.

Договор также предусматривает строительство инфраструктуры для хранения, регулирования и отвода воды. Что касается расходов на строительство водохранилищ, то обе страны вносят свой вклад в строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание инфраструктуры пропорционально выделенной каждой стране части мощности плотины.⁶⁰ Аналогичные затраты на инфраструктуру отвода распределяются пропорционально в соответствии с выгодами, которыми пользуется каждая страна. Что касается производства гидроэлектроэнергии, то затраты на строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание должны быть пропорционально разделены между странами, как и производимая энергия.⁶¹ Расходы – это один из вопросов, который рассматривает IBWC, и несколько протоколов посвящены этому вопросу.⁶²

Колорадо

Ситуация с рекой Колорадо отличается от ситуации с Рио-Гранде: основное обязательство лежит на США, расположенных выше по течению, которые должны поставлять в Мексику 1,85 км³ воды в год⁶³ и дополнительные объемы в случае

⁵⁷ Статья 4 (B)(d) см.

⁵⁸ Статья 9.

⁵⁹ Статья 8(c) см.

⁶⁰ Статья 5 II.

⁶¹ Статья 7.

⁶² Для доступа ко всем минутам см. <https://www.ibwc.gov/minutes/>.

⁶³ Статья 10(a). Объем составляет около 1,8 млрд м³. Конкретное объемное и географическое распределение описано в ст. 11, а его сроки — в ст. 15.

имеющегося избытка.⁶⁴ В случае чрезвычайной засухи или серьезной аварии в ирригационной системе США, количество может быть уменьшено пропорционально сокращению использования в США.⁶⁵ Инфраструктура, обеспечивающая распределение воды с обеих сторон, оплачивается отдельно каждой страной с привлечением IBWC.⁶⁶

Механизм финансовой компенсации, согласованный двумя странами для Колорадо, можно резюмировать следующим образом. Во-первых, Мексика оплачивает США часть стоимости строительства некоторых плотин в США, которые распределяют воду, исходя из пропорционального использования объектов, согласованного странами.⁶⁷ Затем Мексика вносит часть расходов на техническое обслуживание и эксплуатацию тех же объектов в зависимости от объема поставляемой воды.⁶⁸ Любая амортизация затрат за счет доходов от производства гидроэлектроэнергии на одной из плотин США (Pilot Knob) уменьшает сумму, которую должна заплатить Мексика.⁶⁹

Новый механизм был введен в протоколах 323 и 319. Мексика может хранить воду в озере Мид в США и задерживать ее доставку в США. Это увеличивает уровень озера, что выгодно как для обеих стран, так и для окружающей среды. Экологический сток также был признан и восстановлен в природоохранных целях. США профинансировали это в обмен на воду, хранящуюся в озере Мид.

3.2.5 Исполнение уполномоченными структурами

Договор не касается производства электроэнергии, даже если она упоминается, поэтому нет уполномоченных энергетических структур. Таким образом, описанная здесь институциональная структура не решает подобных проблем.

IBWC является совместным органом, созданным странами с рядом полномочий и обязанностей, перечисленных в Договоре. Некоторые полномочия зарезервированы за правительствами каждой страны, и в этом случае именно Государственный департамент США и Министерство иностранных дел Мексики являются вовлеченными субъектами. Другие полномочия и обязанности были возложены на IBWC в соответствии с отдельными соглашениями между двумя странами.

Работой, проводимой в каждой стране, занимается национальная часть структуры IBWC, за исключением случаев, когда это согласовано с другим правительством, которое сохраняет контроль над этой работой.⁷⁰

3.2.6 Особые замечания

Замечания в этом разделе относятся к Договору в целом или, при необходимости, содержат конкретную ссылку на реку, о которой идет речь.

⁶⁴ Статья 10(b) с ограничением в 200 тыс. акров футов, чуть более 2 млн м³.

⁶⁵ Статья 10(b).

⁶⁶ Статья 12(d), Статья 13.

⁶⁷ Статья 14(a).

⁶⁸ Статья 14(b).

⁶⁹ Статья 14(b).

⁷⁰ С.7.

Экономические аспекты

В преамбуле Договора содержится общее указание на достижение «наиболее полного и удовлетворительного использования» трех рек. Нет никаких заявлений об экономической выгоде или взаимной выгоде.

Практически три четверти воды используется для сельскохозяйственного производства по обе стороны границы. Другие области применения: выработка гидроэлектроэнергии, промышленность, добыча сланцевого газа и коммунально-бытовое использование. Таким образом, существуют значительные экономические интересы, связанные с потреблением воды по обе стороны границы.

Цена на воду, уплачиваемая в каждой стране, была прокомментирована как один из элементов, способствующих водопользованию и в целом проблемам потребления по обе стороны границы, однако данный вопрос не рассматривается в Договоре. В основе этого вопроса лежит также обеспечение соблюдения внутренних нормативных актов и надежных и эффективных санкций там, где это необходимо. Это один из примеров того, как внутренние вопросы связаны с выполнением международных обязательств, в частности, связанных с распределением объема водных ресурсов.

Коммодитизация воды

Отсутствует коммодитизация воды: вода ни одной из рек не имеет никакой денежной стоимости. Данный механизм работает через систему хранения - плата взимается именно за услугу использования мощностей хранения для этой цели.

Ограничения на отвод водных ресурсов

Некакие ограничения на отвод водных ресурсов напрямую не рассматриваются в Договоре. Ограничения касаются только обеспечения объемов, гарантированных каждой стране. Внутристрановое использование водных ресурсов должно быть ограничено для того, чтобы гарантированные объемы поставлялись вниз по течению. Институт Бейкера подчеркивает необходимость так называемых недоговорных механизмов для решения проблемы доступности воды для управления как спросом, так и предложением по обе стороны границы.⁷¹

Пропорциональное распределение

Нормы распределения для каждой реки выражаются в пропорциях стока с указанием минимального фиксированного распределения. Например, Рио-Гранде разделена на различные географические участки, при этом сток в каждом участке разделен на 1/3 или 2/3. Исключение составляет основной канал Рио-Гранде: именно здесь под 1/3 стока, который должен быть получен США, подразумевается определенный объем, как описано выше в механизме компенсации.

Настоящий Договор содержит следующий перечень руководящих указаний, которые должны использоваться для определения приоритетности распределения в случае

⁷¹ Мумме С. и О. Ибаньес, «Договорные и недоговорные механизмы для решения дилеммы задолженности по водным ресурсам реки Рио-Гранде». Институт государственной политики Бейкера, 12 декабря 2022 г.

такой необходимости: бытовое и муниципальное использование; сельское хозяйство; выработка гидроэлектроэнергии; другие виды промышленного использования; навигация; рыбалка и охота; и любые другие виды использования, выбранные IBWC.⁷²

Дефицит косвенно признается через ссылку на чрезвычайные засухи, которые допускают Мексика и США, как объяснялось выше. Тем не менее, это временный механизм для смягчения того, что в Договоре считается временной проблемой, что в свою очередь создает проблемы, которые необходимо решать, когда засухи делятся дольше, чем ожидалось.

3.2.7 Анализ

Общие замечания

Договор является двусторонним соглашением между США и Мексикой, которое касается всех их трансграничных рек. Его основное внимание уделяется объемному распределению по двум крупнейшим рекам с обязательствами обеих стран. Это еще один пример всеобъемлющего соглашения, содержащего очень подробные положения. Например, в статье 2 говорится о таких практических вопросах, как кадровое обеспечение IBWC и т.д. В связи с этим возникает вопрос о том, как следует рассматривать содержание подобных соглашений с долгосрочной перспективой. Договор не имеет даты прекращения действия, но разработан таким образом, чтобы оставаться в силе до тех пор, пока он не будет заменен.⁷³ Для облегчения адаптации к новым обстоятельствам в нем предусмотрен механизм «протоколов», позволяющий IBWC принимать решения, подлежащие одобрению правительствами соответствующих стран. Как говорилось ранее, на данный момент насчитывается 329 таких протоколов. Эти протоколы не вносят изменений в Договор, а дополняют его и позволяют внести уточнения, как в случае со вторым циклом засухи, о котором говорилось выше. Это пример своего рода механизма гибкости, который служит для адаптации к новым ситуациям или для корректировки определенных положений Договора.

Что касается Договора, то это можно рассматривать в контексте компенсационного механизма. Механизм Рио-Гранде был задуман с учетом того, что в будущем может наблюдаться изменчивость доступности воды. Однако опыт показал, что механизм не всегда работает успешно и что вопрос необходимо рассмотреть еще раз. Это привело к разработке протокола, позволяющего принимать новые меры. Тем не менее, судя по всему, стороны не предполагали, что после второго цикла может наступить еще более сильная и продолжительная засуха, с чем сталкивается бассейн Рио-Гранде в настоящее время. Это привело к напряженности как внутри двух стран, так и между ними, водному стрессу в бассейне и возникновению экологического воздействия. Для урегулирования этой ситуации был принят протокол. Фактически, протокол 325 требует, чтобы две страны завершили переговоры в декабре 2023 года, чтобы справиться с текущим дефицитом воды.

⁷² Искусство. III.

⁷³ Статья 28.

Примечательным моментом является воздействие внешних элементов. Существует изменение климата, которое влияет на количество осадков в стране верховья и уменьшает сток в стране низовья, тем самым влияя на способность сторон соблюдать распределения объема водных ресурсов. Понятие чрезвычайной засухи, упомянутое в Договоре, до сих пор не было разъяснено, хотя IBWC дал рекомендации по повышению эффективности водопользования, обмену данными и использованию консультативных групп.

Действительно, в свете этих проблем, а также растущего внутреннего давления, связанного с развитием сельского хозяйства и городов, IBWC рекомендовала не предусмотренные договором внутренние механизмы, такие как сохранение водных ресурсов, меры внутреннего использования (и управления), чтобы повысить способность каждой страны выполнять свои обязательства. Каждая страна приняла свой подход: США сначала осуществляют подачу воды в Мексике, а уже потом распределяют остатки внутренним потребителям. Мексика продолжает распределять водные ресурсы сначала внутри страны, а затем поставляет воду в США, в результате чего имеет значительный объем недопоставленной воды, который продолжает увеличиваться с течением времени.

Колорадо также сталкивается со многими проблемами: изменение климата влияет на доступность воды, в том числе для наполнения плотины Гувера, и воды уже не хватает для полного удовлетворения потребности всех водопользователей в США. В США также наблюдается рост потребления воды, и расстановка приоритетов должна осуществляться в соответствии со сложными законами штата. Это подчеркивает важность национального контекста в отношении международных обязательств и необходимость обеспечения их четкой согласованности.

Наконец, следует отметить важную и широкую роль IBWC . Комиссия функционирует уже более ста лет и поэтому имеет значительный опыт работы в различных бассейнах. Она также разработала и приняла сотни протоколов. Не многие другие институты действуют так долго, но, похоже, обе страны смогли создать надлежащие условия для того, чтобы IBWC играла эффективную роль. Следует также отметить, что в отношении реки Колорадо двустороннее взаимодействие имело место и в других официальных условиях, в ходе которого различные заинтересованные стороны по обе стороны границы объединились по целому ряду вопросов для того чтобы укрепить доверие, решить спорные вопросы и улучшить общее сотрудничество.⁷⁴

Особые замечания

Начиная с позитивно значимых аспектов этого Договора, интересно отметить, что для Колорадо существует экономический механизм, касающийся строительства и использования инфраструктуры для хранения и распределения вод реки. Это второй пример подобной практики, который еще раз демонстрирует, что страны договорились

⁷⁴ Ривера-Торрес М., Герлак А.К. Развиваемся вместе: управление трансграничными водными ресурсами в бассейне реки Колорадо. *Int Environ Agreements* 21, 553–574 (2021).

о форме экономического механизма для услуг, предоставляемых в отношении воды, хотя связь здесь иная, чем в случае с рекой Колумбия, поскольку основное внимание в Договоре уделяется распределению воды. Действительно, вопросы выработки гидроэлектроэнергии не занимают столь заметного места в этом Договоре. Тем не менее, это подтверждает практику предоставления услуги хранения, расходы на которую покрывает страна, получающая эту услугу. Эти затраты включали в себя как затраты на строительство, так и расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание.

Еще одним положительным моментом является механизм гибкости, который США и Мексика используют для решения новых проблем IBWC через свою совместную организацию, а именно механизм «протоколов». Таким образом, он может определить и предложить конкретные решения, подлежащие одобрению каждой страной.

Например, увеличение использования подземных вод по обе стороны границы не ожидалось, но оно выросло и через механизм протокола этот вопрос был внесен в качестве темы обсуждения для последующего принятия решения. Это редкий пример встроенного гибкого механизма, позволяющего решать неожиданные вопросы, хотя следует отметить, что институт, которому были предоставлены данные полномочия, существует уже более века, и такое институционализированное сотрудничество было установлено за десятилетия до заключения Договора. Таким образом, между двумя странами сложились двусторонние отношения по пограничным вопросам, что, возможно, способствовало согласованию этого механизма.

Договор также признает и учитывает различия в доступности воды в рамках пятилетнего цикла, по которому оценивается вклад Мексики в Рио-Гранде. Как уже отмечалось, его реализация является сложной задачей, но она является отправной точкой для рассмотрения вопроса о том, как признать и учсть вероятные различия в доступности воды в бассейне Сырдарьи. Несмотря на то, что ситуация в Рио-Гранде отличается от ситуации в Центральной Азии, поскольку вода в верховьях используется в основном для сельскохозяйственного производства, а не для производства гидроэлектроэнергии. Однако, есть сходство в наличии обязательств о поставках воды в страну низовья, а также в изменениях, которые уже происходят и, по прогнозам, будут продолжаться.

Еще одним интересным моментом Договора является пункт о приоритезации, в котором указан порядок очередности использования водных ресурсов. В соответствии со статьей III сначала водные ресурсы должны быть обеспечены для бытового и муниципального использования, затем для сельского хозяйства, а затем для гидроэнергетики. Это особенно актуально в случае нехватки ресурсов, требующей такого рода расстановки приоритетов, которая ясна сторонам и согласована ими. Проблема будет заключаться в том, что если будет меньше воды для небытовых нужд, то для пользователей этих категорий могут быть введены ограничения, что станет внутренней проблемой, и страны, расположенные ниже по течению, могут не захотеть решать эту проблему. Это одна из проблем, с которой столкнулись как США, так и Мексика, и было предложено рассмотреть эффективность использования воды для

оптимизации ее использования по обе стороны границы, хотя это и не является обязательством, установленным в Договоре.

Говоря о тех аспектах Договора, которые неприменимы для ситуации в Кыргызской Республике, первое, что следует упомянуть, это то, что ситуация здесь отличается от той, что сложилась между Кыргызстаном и его соседями, поскольку в Договоре очень мало упоминаний об электричестве и его связи с водными ресурсами. Это, в основном, соглашение о распределении, в котором нет места экономическим потерям, понесенным странами, и нет соответствующих экономических механизмов. В этой связи оно не является примером экономического механизма, который можно было бы адаптировать к ситуации в Центральной Азии из-за отсутствия экономической корреляции с распределяемыми водными ресурсами.

Наконец, ключевой проблемой, с которой в настоящее время сталкиваются стороны Договора, является (не)способность Мексики выполнить свои обязательства по поставке водных ресурсов в пользу США, которые закреплены в Договоре. В Мексике растет спрос на водные ресурсы, а продолжительные засухи усугубили ситуацию с возможностью Мексики выполнить международные обязательства, что привело к тому, что Мексика недопоставила большой объем водных ресурсов в течение двух пятилетних циклов. Это также привело к протестам внутри страны, поскольку мексиканские власти хотели использовать воду, предназначенную для сельскохозяйственных нужд, чтобы поставить ее в США. Таким образом, следует отметить трудность установления конкретного объемного распределения в Договоре, несмотря на желание стран низовья иметь уверенность в поставке достаточного количества водных ресурсов на их территорию, и какое влияние это окажет на водопользование для внутренних нужд. Конечно, описанный механизм протоколов допускает некоторую гибкость, но даже этого не всегда бывает достаточно для предотвращения напряженности между двумя странами. Еще одна сложность заключается в том, что две страны не смогли договориться о значении термина «исключительная засуха», что позволяет Мексике задерживать выполнение своих обязательств. Таким образом, обсуждение того, что может представлять собой исключение из распределения или из согласованной ситуации, является важным необходимым. В более общем плане следует рассмотреть возможные сценарии в будущем, чтобы определить, какой механизм гибкости может быть введен в действие для решения различных проблем, которые уже были ожидаемы.

3.2.8 Ссылки

Буоно, Р. и Г. Экштейн (2022) Текущие вызовы в бассейне рек Рио-Гранде/Рио-Браво: старые споры в новом столетии, в книге «Распределение водных ресурсов и сельское хозяйство: переход от открытого к регулируемому доступу», Ж. РуйярD et al. (eds) @ <https://scholarship.law.tamu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2625&context=facscholar>

Река Колорадо, Британника @ <https://www.britannica.com/place/Colorado-River-United-States-Mexico>

Калифорнийский совет по водным ресурсам, «Загрязнение сточными водами в бассейне реки Тихуана» @

https://www.waterboards.ca.gov/sandiego/water_issues/programs/tijuana_river_valley_strategy/sewage_issue.html

Исследовательская служба Конгресса, «Управление рекой Колорадо: распределение воды, засуха и федеральная роль», 23 мая 2023 г. @

<https://sgp.fas.org/crs/misc/R45546.pdf>

Фелбаб-Браун В., «Не иссякли: сотрудничество США и Мексики в области водных ресурсов», 26 октября 2020 г., Институт Брукинга @

<https://www.brookings.edu/articles/not-dried-up-us-mexico-water-cooperation/>

Международная комиссия по границам и водным ресурсам @ <https://www.ibwc.gov/>

Протокол IBWC @ <https://www.ibwc.gov/minutes/>

IBWC Минута 234 @ <https://www.ibwc.gov/wp-content/uploads/2023/05/Min234.pdf>

Мумме С. и О. Ибаньес, «Договорные и недоговорные механизмы для решения дилеммы задолженности по водным ресурсам реки Рио-Гранде». Институт государственной политики Бейкера, 12 декабря 2022 @

<https://www.bakerinstitute.org/research/treaty-and-non-treaty-mechanisms-resolving-rio-grande-river-water-debt-dilemma>

Река Рио-Гранде, Британника @ <https://www.britannica.com/place/Rio-Grande-river-United-States-Mexico>

Ривера-Торрес М., Герлак А.К. Развиваемся вместе: управление трансграничными водными ресурсами в бассейне реки Колорадо. *Международные соглашения об охране окружающей среды* 21, 553–574 (2021) @ <https://link.springer.com/article/10.1007/s10784-021-09538-3#citeas>

3.3 Соглашение о воде между Болгарией и Турцией

3.3.1 Предыстория

Река Марица протекает около 500 км от Болгарии до Турции, прежде чем обозначить границу примерно на 187 км между Грецией и Турцией и впадает в Эгейское море. Два притока, Арда и Тунджа, берут свое начало в Болгарии и соединяются с Марицей на турецкой территории. Водосток бассейна составляет около 50 тыс. км², из которых 66% приходится на Болгарию, 8% на Грецию и 26% на Турцию.

Бассейн является густонаселенным и в нем значительно развито сельское хозяйство и промышленность. Численность населения и сельскохозяйственная деятельность выше на турецкой стороне; считается, что здесь одни из самых продуктивных сельскохозяйственных земель в Турции.

Проблемы, влияющие на бассейн, включают качество воды из-за промышленной и горнодобывающей деятельности в Болгарии, сельское хозяйство и промышленность в Турции, а также неудовлетворительную очистку бытовых сточных вод. Характер осадков и таяние снега также вызывают значительные наводнения, усугубляемые изменением климата и эксплуатацией плотин в Болгарии.

Наконец, снижение стока, вызванное болгарскими плотинами, приводит к проникновению соленой морской воды в устье реки. Эксплуатация плотин в Болгарии также считается причиной нехватки воды на турецкой стороне.

Карта Марицы



Источник: Т. Ишеев и. Иванов, Эпилитическая диатомовая флора субсредиземноморских пересыхающих рек в Болгарии в течение двух гидрологических периодов, Botanica Serbica, 40(2) 2016, 154-160.

3.3.2 Предыстория и статус договора

Предметом настоящего раздела является соглашение между Турцией и Болгарией о закупке Турцией воды у Болгарии под названием «Соглашение о помощи и сотрудничестве в области водных ресурсов для уменьшения негативных последствий засухи 1993 года» (Соглашение).

К сожалению, текст Соглашения является конфиденциальным и недоступен для широкой аудитории. Многочисленные поиски в Интернете не увенчались успехом и привели только к упоминаниям об этом Соглашении в научных статьях. Поэтому информация о содержании настоящего Соглашения ограничена. Дополнительные актуальные данные о правовых отношениях между двумя странами в отношении реки Марица приведены ниже.

Болгария и Турция заключили несколько соглашений о совместном использовании водных ресурсов. Среди них – «Соглашение о сотрудничестве в использовании водных ресурсов рек, протекающих по территории обеих стран» 1968 года. В качестве основных целей этого Соглашения рассматриваются вопросы защиты от наводнений и нужды орошения. Среди других упомянутых тем – ключевые принципы и информация, обмен данными и урегулирование споров. В нем также указывается, что конкретные меры по совместным проектам должны быть согласованы в отдельных соглашениях. Нет никаких механизмов распределения или компенсаций.

Еще одно соглашение было подписано в 1974 году о сотрудничестве между компаниями обеих стран в области экономики, которая также включала в себя производство энергии и ирригацию. Соглашение 1998 года о сотрудничестве в энергетической сфере предусматривало строительство турецкой компанией гидроэнергетического объекта, часть производимой электроэнергии которого должна была закупаться Турцией. Однако проект не продвинулся дальше планирования из-за финансовых трудностей подрядчика, и Турция прекратила закупки электроэнергии у Болгарии в 2003 году.

В 2002 году Турско-Болгарский Совместный Комитет по экономическому и техническому сотрудничеству согласовал «Соглашение об утверждении 15-го срочного протокола», которое включало положения об экологическом сотрудничестве в области охраны поверхностных и подземных водных ресурсов. В 2012 году две страны приняли совместную декларацию о сотрудничестве в области водных ресурсов. Они также реализовали совместные проекты по качеству воды и предотвращению наводнений с прогнозированием и анализом наводнений и системой раннего оповещения.

3.3.3 Договор

Данный раздел содержит информацию о Соглашении, полученную из вторичных источников, доступных в сети Интернет.

Договорный элемент	Содержание	Статья
Размер	Двустороннее сотрудничество по снижению негативных последствий засухи 1993 года	Нет открытой информации

Договорный элемент	Содержание	Статья
Материальные нормы	Обеспечение Болгарией дополнительных поставок воды из реки Тунджа	Нет открытой информации
	Оплата Турцией Болгарии за дополнительную воду по цене 0,12 доллара США за м3 воды	Нет открытой информации
Процессуальные нормы	Нет открытой информации	Нет открытой информации
Институциональные механизмы	Нет открытой информации	Нет открытой информации
Разрешение споров	Нет открытой информации	Нет открытой информации

3.3.4 Компенсационный механизм

Согласно имеющейся информации, механизм представляет собой простую покупку воды по согласованной цене.

Турция закупила у Болгарии 15 866 млн кубометров воды из реки Тунджа на сумму 1 903 904 доллара США⁷⁵ для «поддержания орошаемых сельскохозяйственных работ в Эдирне».⁷⁶ Та же информация указывает на то, что это был единичный случай, но в более поздних публикациях говорится, что Турция не один раз покупала воду у Болгарии в периоды засухи.⁷⁷

3.3.5 Исполнение уполномоченными структурами

Из имеющейся информации о Соглашении нет никаких ссылок на какие-либо структуры.

3.3.6 Особые замечания

Ограниченностю имеющейся информации ограничивает комментарии по четырем аспектам, рассматриваемым в этом разделе. Основным экономическим аспектом является цена, которую Турция заплатила в 1993 году в размере 0,12 доллара США. Это может быть истолковано как редкая форма коммодитизации воды. Похоже, что в сделку не были включены ни ограничения на отвод водных ресурсов, ни какие-либо пропорциональные распределения. Нехватка воды была причиной соглашения в первую очередь, но нет информации о том, включен ли этот пункт в само соглашение.

3.3.7 Анализ

Общие замечания

⁷⁵ А. Кибароглу и др., Сотрудничество по трансграничным водам Турции, Adelphi, 2005, стр.33.

⁷⁶ Х. Сакал и Д. Пастармаджиева, Энергия и окружающая среда в турецко-болгарских отношениях, 8-я Международная научная конференция «Социальные изменения в глобальном мире», 2021 г., стр.354. Ссылку, указанную в публикации в качестве источника этой информации, найти в интернете не удалось.

⁷⁷ Там же.

Мало что известно о точных условиях, на которых Турция и Болгария договорились о продаже воды в 1993 году, и повторялось ли это с течением времени. В целом, принимая во внимание отношения между двумя странами в области энергетики, можно сделать следующие замечания.

По данным Бурака и Пастармаджиевой, между двумя странами существует тесное двустороннее энергетическое сотрудничество, в частности, в области природного газа. Однако нельзя утверждать то же самое по отношению к экологическим проблемам, включая водные ресурсы, несмотря на ожидания авторов об оказании положительного влияния существующих отношений в сфере энергетики на политику в отношении общих экологических проблем.

Совсем иначе обстоит дело с водными ресурсами. Сообщается, что отсутствует обще бассейновая координация, которая могла бы способствовать решению вышеупомянутых проблем, в частности, качества воды и наводнений. И это несмотря на то, что в 1968 году было подписано Соглашение, которое заложило основу для сотрудничества между двумя странами. Как указывалось выше, Турция и Болгария заключили целый ряд соглашений в области водных ресурсов или инфраструктуры, но их выполнение не было регулярным или широкомасштабным.

В этом контексте соглашение о закупке воды представляется ситуативным событием, которое было удобно в тот момент времени для обеих сторон, но не имело долгосрочных последствий в отношении других упомянутых выше вопросов или даже вопросов распределения. Этот пример демонстрирует, что ограниченное число стран согласились продавать и покупать большие объемы воды, и что это на самом деле редкое явление в трансграничном контексте.

Особые замечания

Данный пример имеет ограниченное отношение к ситуации в Кыргызской Республике, поскольку предметом Соглашения были только водные ресурсы, без учета гидроэнергетики. На самом деле, в двусторонних отношениях между Болгарией и Турцией вопросы воды и энергии рассматриваются отдельно. Более того, покупка, по-видимому, была совершена в исключительных обстоятельствах и не рассматривается на постоянной основе. Это также, по-видимому, было приемлемо для Болгарии по причинам, которые не являются общедоступными, и невозможно узнать, имело ли место воздействие на потребление воды в результате передачи воды как на местном, так и на национальном уровне в Болгарии. Наконец, в случае продолжительной засухи следует также обратить внимание - возможна ли такая сделка в принципе, если последствия засухи затронут все страны бассейна; Болгария может не захотеть поставлять воду в ущерб национальным интересам, если она также страдает от последствий засухи.

3.3.8 Ссылки

Бурак Сакал, Х., и Пастармаджиева, Д. (2021). ЭНЕРГЕТИКА И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА В ТУРЕЦКО-БОЛГАРСКИХ ОТНОШЕНИЯХ. *Материалы Международной научной конференции «Социальные изменения в глобальном мире»*, 2(8), 347-370.
<https://doi.org/10.46763/SCGW212347s>

Ишеав Т. и. Иванов, Эпилитическая диатомовая флора субсредиземноморских пересыхающих рек в Болгарии в течение двух гидрологических периодов, *Botanica Serbica*, 40(2)2016 154-160

Кибароглу А., Клапхаке А., Крамер А., Шойманн В., Кариус А. (2005) Сотрудничество в трансграничных водах Турции, исследования Адельфи

3.4 Договор между Лесото и Южной Африкой о проекте по водным ресурсам высокогорья Лесото

3.4.1 Предыстория

Проект по водоснабжению высокогорья Лесото (далее – «Проект») является предметом соглашения, рассматриваемого в данном разделе, и касается крупномасштабной переброски воды из Лесото в Южно-Африканскую Республику (ЮАР) и производства гидроэлектроэнергии в Лесото. Согласованный объем перебрасываемого объема составляет 70 м³ в секунду.⁷⁸

Лесото – страна, не имеющая выхода к морю, полностью окруженная ЮАР с населением чуть более 2 миллионов человек. Две трети территории страны занимают горы с высокими заснеженными вершинами. Две крупнейшие реки ЮАР, Тугела и Оранж, берут свое начало именно там, а другие реки текут внутри страны.

Таким образом, вода является ключевым природным ресурсом в этой стране, наряду с небольшим количеством других ресурсов, поэтому страна экономически сильно зависит от ЮАР. С населением более 61 миллиона человек, гораздо большей территорией, гораздо большим количеством природных ресурсов и значительно более сильной экономикой, ситуация в ЮАР отличается от ситуации в соседней стране. Тем не менее, ЮАР имеет значительные потребности в воде.

Проект, который обсуждался за десятилетия до подписания соглашения, касается переброски водных ресурсов из реки Сенку в высокогорье Лесото в реку Ваал в регионе Гаутенг в ЮАР через сложную сеть туннелей и плотин. Он обеспечивает водой район Йоханнесбурга, который является экономическим центром страны и одним из ее самых густонаселенных регионов. Выгода для ЮАР заключается в увеличении водоснабжения для ключевого экономического региона (60% национальной экономики), который испытывает ощутимый дефицит водных ресурсов. Выгода для Лесото заключается в использовании протекающей воды через инфраструктуру для производства гидроэнергии и в получении финансовой выгоды от выплаты роялти, описанной ниже, для социально-экономического развития страны. В 2021 году финансирование составило 15,4 млрд рандов ЮАР (чуть более 844 млн долларов США) от коммерческих банков и Банка развития Южно-Африканской Республики.⁷⁹

Инфраструктура проекта разрабатывается в два этапа,⁸⁰ где первый этап также был разделен на два. Проект I-A, завершенный в 1999 году, включал в себя, среди прочего, плотину Катсе и гидроэлектростанцию Муэла, а также туннели для транспортировки, доставки и отвода. В 2003 году было завершено строительство плотины Мохале Фазы I-B, соединительных тоннелей и другой сопутствующей инфраструктуры. Вторая фаза всего проекта была запущена в 2014 году, а строительство началось в 2022 году. Полное завершение строительства системы водоснабжения и гидроэнергетики

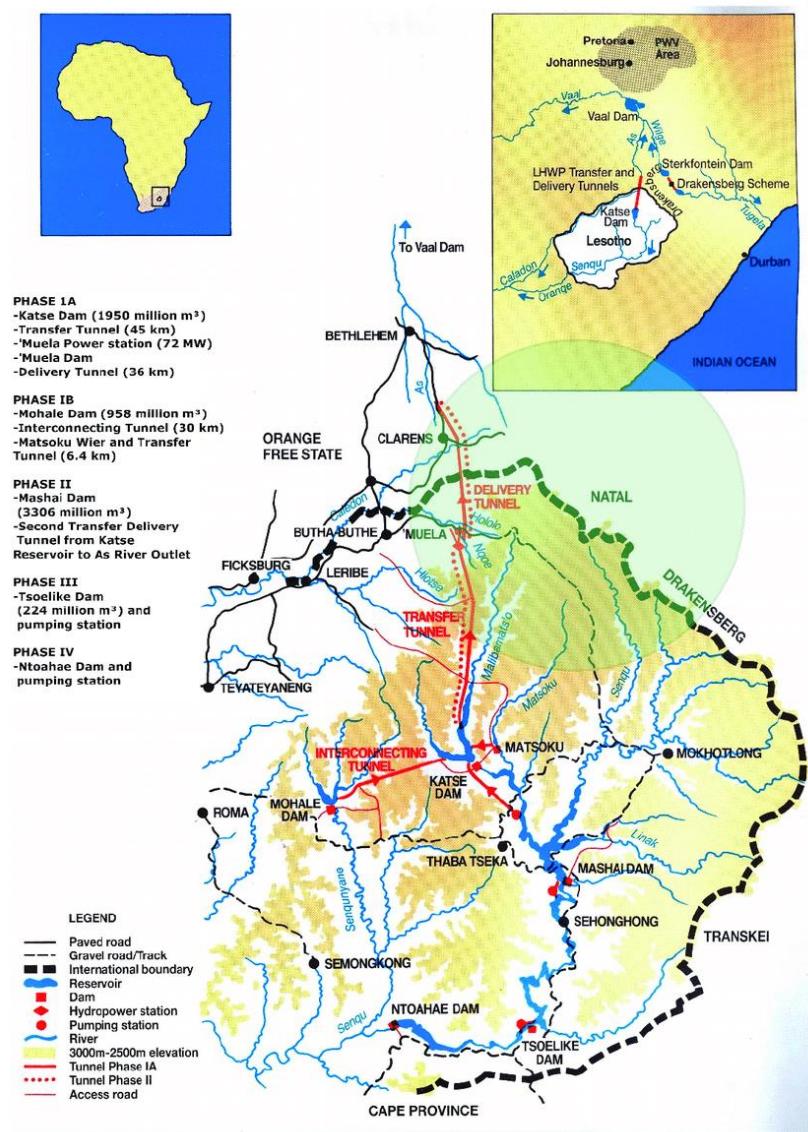
⁷⁸ Статья 5(1) Договора.

⁷⁹ <https://www.tcta.co.za/case-study/lesotho-highlands-water-project/>.

⁸⁰ Фаза III предусмотрена в Приложении I к Договору (статьи 6 и 7).

ожидается в 2027/2028 годах.⁸¹ Ожидается, что дополнительные мощности по хранению увеличат водоснабжение с нынешних 780 млн м³ до более чем 1,27 млрд м³ в год, а также увеличат мощности по производству гидроэлектроэнергии в Лесото.

Карта бассейна:



Источник: Delves, J.L.; Кларк, В.Р.; Шнайдербауэр, С.; Баркер, Н.; Шаржинский, Й.; Тондини, С.; Видаль, доктор юридических наук, младший; Мембретти А. Тщательное изучение многомерных проблем в Малоти-Дракенсберге (Лесото/Южная Африка). Устойчивое развитие 2021, 13, 8511.

⁸¹ Правительство Южной Африки, 9 ноября 2022 г. «Водоснабжение и санитария приветствуют вторую фазу проекта по водоснабжению высокогорья Лесото».

3.4.2 Предыстория и статус договора

В 1986 году между правительством Королевства Лесото и правительством Южно-Африканской Республики был подписан «Договор о водном проекте высокогорья Лесото» (Договор). В 1999 г. был согласован шестой протокол по вопросам управления (Протокол). В 2011 году было подписано «Соглашение о фазе II проекта по водным ресурсам высокогорья Лесото между правительством Королевства Лесото и правительством Южно-Африканской Республики» (Соглашение).

Эти три правовых акта действуют в настоящее время.

3.4.3 Договор и Соглашение

Договор содержит 19 статей и 3 приложения.⁸² Это правовая основа всего Проекта. Договор особенно важен тем, что он содержит механизм компенсации⁸³ между двумя странами. Соглашение не вносит никаких изменений в этот механизм.

Соглашение содержит 22 статьи и 5 приложений.⁸⁴ Это правовая основа для реализации Фазы II Проекта, а также эксплуатации и технического обслуживания обеих фаз. Положения Договора остаются в силе, если в Соглашении не указано иное. В Приложении V к Соглашению указаны минимальные объемы воды для расчета роялти до 2044 года.

Ссылки в этой таблице относятся к трем правовым документам, а именно: Т для Договора, А для Соглашения и Р для Протокола.

Договорный элемент	Содержание	Статья
Размах	Цель проекта: расширение использования воды реки Сенку/Оранж для доставки определенного количества воды в ЮАР и производства гидроэнергии в Лесото	4Т
	Создание, реализация, эксплуатация и техническое обслуживание Фаз I и II Проекта	3Т/2А
Материальные нормы	Доставка воды из Лесото в ЮАР для Фазы I и последующих этапов (70 м ³ в секунду и минимальный объем воды)	5(1)Т, 5(2)Т, 6(7)Т, 7(2)Т, 7(9)Т, 7(11)Т, Приложение IIT, Приложение VA
	Минимальный расход (в Сенку/Оранж) и естественные каналы ниже по течению	6(9)Т, 7(9)Т, 7(11)Т, 7(12)Т

⁸² Учитывая чрезвычайные детали, содержащиеся в статье, это длинный документ, насчитывающий более 80 страниц.

⁸³ Обратите внимание, что компенсация в Договоре имеет иное значение, чем то, которое подразумевается в настоящем докладе. Речь идет о компенсации общинам в Лесото, пострадавшим от строительства инфраструктуры в рамках Проекта (Статья 7(18) Договора; ст. 15 Соглашения).

⁸⁴ Он короче Договора – чуть более 60 страниц.

Договорный элемент	Содержание	Статья
	Производство гидроэлектроэнергии в Лесото ⁸⁵	4(1)Т/Приложение ИТ
	Предотвращение загрязнения воды	6(15)Т, 7(22)Т
	Сохранение водосборного бассейна	7(22)Т, 8(10)Т
Процессуальные нормы	Предоставление информации от Управления по развитию высокогорных районов Лесото (LHDA) об оперативном внедрении Управлению Транс-Каледонского Туннеля (TCTA) и Комиссии по Водным Ресурсам Высокогорья Лесото (LHWC)	7(15)Т, 8(4)Т
	Тесное сотрудничество между LHDA и TCTA	/7(16)Т/8(2)Т
	Мониторинг за соблюдением количества водных ресурсов со стороны LHDA и TCTA	7(8)Т, 8(3)Т
	Регулярные встречи LHWC для обсуждения вопросов, связанных с производством гидроэлектроэнергии в Лесото и поставками воды в ЮАР	9(15)Т
	Порядок оплаты, связанный с расходами	10Т
	Механизмы проектного финансирования	11Т/13А
	Выплата роялти	12Т
	Платежи за избыток воды, попуски ниже по течению и забор воды	13Т
	Комиссия по водным ресурсам высокогорья Лесото (LHWC) (ранее Объединенная постоянная техническая комиссия)	6(6)Т, 9Т, 5П
Институциональные механизмы	Национальные исполнительные органы:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Управление по развитию высокогорных районов Лесото (LHDA) – Лесото • Управление Транс-Каледонского тоннеля (TCTA) - Южная Африка 	6(4)Т, 7/3П 6(5)Т/4П
Разрешение споров	LHWC разрешает споры, связанные с измерением количества воды	6(8)Т/8(3)Т
	Оперативные расследования и споры	17А

⁸⁵ Производство гидроэлектроэнергии упоминается, но оно вторично по отношению к доставке воды в Южную Африку. Связь заключается в инфраструктуре Проекта и использовании воды, протекающей через нее в Лесото (см., например, ст. 7(23)).

Договорный элемент	Содержание	Статья
	Примирение, расследование и рекомендации LHWG, арбитраж	16Т/6П/18А

3.4.4 Компенсационный механизм

Основой для механизма компенсации является передача воды из Лесото в ЮАР, за которую ЮАР платит Лесото роялти. Статья 12 и ее 27 пунктов подробно описывают механизм, включая операционные аспекты платежа. ЮАР выплачивает эти роялти Лесото с момента реализации фазы I-A проекта.⁸⁶

Механизм состоит из двух компонентов: фактических объемов воды, поставляемой Лесото в ЮАР, и экономии энергии в ЮАР на основе этого объема воды.

Следует также отметить, что расходы на строительство инфраструктуры были покрыты обеими странами - ЮАР финансировала объекты по переброске воды, а Лесото - по гидроэнергетической составляющей.

Объемное распределение

В соответствии с Договором Лесото должно обеспечить доставку водных ресурсов в Назначенный пункт доставки⁸⁷ ЮАР минимального количества водных ресурсов,⁸⁸ указанного в приложениях к Договору и Соглашению,⁸⁹ со скоростью 70 м³ в секунду.⁹⁰

В конце года LHDA составляет годовые операционные планы, в которых указываются прогнозируемые объемы подачи воды и выработки электроэнергии, а также возможные непредвиденные операционные ситуации.⁹¹ В планах также указан график ежемесячных поставок.⁹² LHDA и TSTA измеряют количество воды, подаваемой ежемесячно.⁹³

В Договоре определены ситуации, когда объем поставки отличается. Разрешенная сверхнормативная подача воды⁹⁴ компенсируется ЮАР.⁹⁵ Обе страны также имеют возможность запросить дополнительную воду.⁹⁶ Если Лесото запрашивает изъятие, то Лесото предоставляет компенсацию ЮАР.⁹⁷ Если же ЮАР запрашивает дополнительный объем, то ЮАР компенсирует Лесото потери в производстве гидроэлектроэнергии и в выплате роялти.⁹⁸

Количество воды, указанное в Приложении 2 к Договору, может быть, в одностороннем порядке скорректировано ЮАР в соответствии с ее потребностями⁹⁹ при условии, что это количество соответствует прогнозируемому наличию.¹⁰⁰

⁸⁶ Статья 12(1).

⁸⁷ Определено в ст. 1(1).

⁸⁸ В случае возникновения недостачи количество может быть компенсировано в течение следующих шести месяцев за счет воды, поставляемой сверх количества, запланированного для ежемесячной поставки (ст. 6(2)).

⁸⁹ См. Приложение I к Договору и Приложение V к Соглашению.

⁹⁰ Статья 12 (2).

⁹¹ Статья 6(7).

⁹² Статья 7(4).

⁹³ Ст. 7(8), 8(3)См.

⁹⁴ Статьи 7(3), (6) и (7).

⁹⁵ Статьи 12(17) и 13(1). Плата составляет половину стоимости эксплуатации и технического обслуживания, указанной в ст. 12(13) и (14).

⁹⁶ Статьи 13(6) и (7).

⁹⁷ Статья 13(6). Платежи согласовываются странами.

⁹⁸ Статья 13(7).

⁹⁹ Статья 7(2).

¹⁰⁰ Статья 7(2).

Энергосбережение

Основой для расчета роялти является фактическое количество поставляемой воды и затраты, сэкономленные ЮАР за счет использования этой воды, а не воды из другой транспортной инфраструктуры, схемы Orange Vaal Transfer.¹⁰¹ Схема Orange Vaal Transfer требует работы насосов для подачи воды, в то время как Проект полагается на самотек для подачи воды, что позволяет экономить энергию в ЮАР.

Роялти составляет 56%¹⁰² от капитальных, эксплуатационных и управленческих затрат, а также затрат на перекачку электроэнергии, сэкономленных таким образом.¹⁰³

Роялти состоит из двух составляющих:¹⁰⁴

- Фиксированный: представляет собой экономию на капитальных затратах и представляет собой фиксированную сумму, выплачиваемую ежемесячно в течение 50 лет, начиная с января 1995 года.¹⁰⁵
- Переменная: рассчитывается на основе экономии на эксплуатации и техническом обслуживании, а также на перекачке электроэнергии, которые зависят от фактического количества воды, поставляемой в ЮАР.¹⁰⁶ Суммы рассчитываются ежемесячно и ежегодно корректируются в соответствии с индексом цен производителей.

Другие эксплуатационные аспекты

Лесото ежемесячно выставляет счета Южной Африке за предыдущий месяц.¹⁰⁷ У ЮАР есть 30 календарных дней с даты получения, чтобы оплатить счета¹⁰⁸ путем перевода средств на специальный банковский счет в Центральном банке Лесото.¹⁰⁹

3.4.5 Исполнение уполномоченными структурами

Договор определяет орган на правительственном уровне в каждой стране и учреждает три органа для осуществления и надзора за реализацией Проекта. Каждая страна несет ответственность за ту часть Проекта, которая находится на ее территории.¹¹⁰

В Договоре речь идет о договоренностях Фазы I, а в Соглашении – о договоренностях Фазы II. Существует некоторое совпадение, но также и изменения в обязанностях органов, созданных в соответствии с Договором. В промежутке между подписаниями Договора и Соглашения был принят Протокол VI, который внес коррективы в работу двух национальных органов. Изменения выделены ниже.

«Уполномоченными органами» на правительственном уровне являются:

¹⁰¹ Статья 12(2).

¹⁰² Статья 12(1).

¹⁰³ Статьи 12(1), (2), (6), (7) и (8).

¹⁰⁴ Ст. 12(9), (10).

¹⁰⁵ Статья 12(9)(а), (10)(а), (11), (12), (15).

¹⁰⁶ Статья 12(9)(б) и (с), 10(б) и (с), (13), (14), (16), (18).

¹⁰⁷ Статья 12(22).

¹⁰⁸ Статья 12(23).

¹⁰⁹ Статья 12(26).

¹¹⁰ Статьи 6(2) и (3).

-
- Лесото: Министерство водных ресурсов, энергетики и горнодобывающей промышленности,¹¹¹ ныне Министерство природных ресурсов;¹¹²
 - Южная Африка: Департамент водных ресурсов,¹¹³ ныне Департамент водоснабжения и санитарии.¹¹⁴

Договор также устанавливает национальные исполнительные органы, которые поддерживаются и дополняются в соответствии с Протоколом VI и Соглашением:

- Лесото: Управление по развитию высокогорных районов Лесото (LHDA),¹¹⁵ которое прикреплено к вышеупомянутому министерству.¹¹⁶
- Южная Африка: Управление Транс-Каледонского тоннеля (TCTA),¹¹⁷ которое является агентством вышеупомянутого департамента.¹¹⁸

Соответствующие обязанности национальных исполнительных органов перечислены отдельно. Некоторые из них определены для обоих органов, как, например, обязательство по сбору средств для реализации проекта,¹¹⁹ что является необходимым условием для успешной реализации фазы проекта.¹²⁰ Каждая страна также должна предоставить обоим органам власти необходимые полномочия для реализации проекта на своей территории.¹²¹

Лесото

LHDA отвечает за проект в Лесото, где расположен самый большой участок инфраструктуры. Его обязанности перечислены в ст. 7 Договора, которая содержит 44 пункта.¹²²

В целом, в его обязанности входит осуществление, эксплуатация и техническое обслуживание части проекта в Лесото и, в частности, доставка воды в согласованных количествах в ЮАР. Эти функции подразделяются на различные аспекты, начиная от подготовки¹²³ уже упомянутого операционного плана и заканчивая ежемесячным мониторингом фактических поставок¹²⁴ и поддержанием соответствующих стоков там, где это необходимо.¹²⁵ Также включены меры по защите водосбора.¹²⁶

¹¹¹ Статья 2(1)(а).

¹¹² <https://www.water.org.ls/>.

¹¹³ Статья 2(1)(б).

¹¹⁴ <https://www.dws.gov.za/>.

¹¹⁵ Ст. 6(4) и 7 <https://www.lhda.org.ls/lhdaweb/>.

¹¹⁶ <https://www.water.org.ls/water-sector/>.

¹¹⁷ Ст. 6(5) и 8 <https://www.tcta.co.za/>.

¹¹⁸ <https://www.tcta.co.za/about-tcta/>.

¹¹⁹ Статья 11(1).

¹²⁰ Статья 11(2).

¹²¹ Статья 6(10).

¹²² Это включает в себя поправки, внесенные Протоколом VI.

¹²³ Статья 6(7).

¹²⁴ Статья 6(8).

¹²⁵ Статьи 6(9), (11) и (12).

¹²⁶ Статья 6(22).

Обширный перечень обязанностей также включает в себя элементы управления, такие как стандарты, бухгалтерский учет и системы управленческой информации.¹²⁷ Отчетность по затратам и финансированию гидрогенерации также является одной из задач LHDA.¹²⁸ Аудит,¹²⁹ банковское дело¹³⁰ и страхование¹³¹ также входят в число операционных аспектов, охватываемых LHDA.

В Договоре также представлен состав LHDA, включая сведения о должности и обязанностях Совета директоров и Генерального директора.¹³² Протокол VI внес изменения в эту схему – был и изменен состав Совета директоров и порядок его назначения. В настоящее время есть по крайней мере один неисполнительный член совета директоров от общественности.¹³³ Полномочия Совета директоров также были изменены таким образом, что теперь Совет может назначать Генерального директора, делегировать полномочия и отчитываться перед LHWG.¹³⁴

В соответствии с Соглашением учреждается Технический подкомитет для консультирования Совета по техническим, экологическим и социальным вопросам, связанным с реализацией Фазы II.¹³⁵ Кроме того, существует подразделение по управлению проектами для оперативной реализации Фазы II.¹³⁶

Южно-Африканская Республика

Обязанности властей в ЮАР изложены в три этапа в зависимости от состояния инфраструктуры. Первый этап касается времени строительства Фазы I, в отношении которой ТСТА является органом, ответственным за Проект в ЮАР, и его обязанности перечислены в Статье 8 Договора. В период между окончанием этой фазы и началом Фазы II статья 8A (введенная Протоколом IV) вносит поправки в обязанности ТСТА. В статье 8B (также введенной Протоколом VI) излагаются обязанности Исполнительного органа, созданного в соответствии с Протоколом VI, для осуществления Фазы II.

В 28 параграфах ст. 8 Договора подробно описаны обязанности ТСТА по Фазе I. Эти положения, а также положения статьи 8B и ее 30 параграфов очень похожи и отражают многие обязанности LHDA с некоторыми различиями. Ключевым элементом является ответственность за ту часть транспортировки, которая находится в Лесото, и наделение Лесото полномочиями выполнять это обязательство на своей территории во взаимодействии с LHDA.¹³⁷ Обязательства по выполнению были выполнены по окончании Фазы I и возобновлены Фазой II. Совместно с LHDA выполняются¹³⁸

¹²⁷ Ст. 6(17), (19)-(21).

¹²⁸ Ст. 6(23)-(25).

¹²⁹ Статья 6(26).

¹³⁰ Ст. 6(27)-(30).

¹³¹ Статья 6 (31).

¹³² Статья 6(32)-(40) с поправками, внесенными статьей 3 Протокола VI.

¹³³ Статья 7(33)(а) в редакции, внесенной в соответствии со Статьей 3 Протокола VI.

¹³⁴ Ст. 7(35), ст. 7(34) и ст. 7(41)-(43) в редакции, добавленной в соответствии со ст. 3 Протокола VI.

¹³⁵ . 1 ст. 6 Договора.

¹³⁶ . 2 ст. 6 Договора.

¹³⁷ Ст. 8(2) и Ст. 8B(1)-(2).

¹³⁸ Статья 8(3) Договор и статья 8B(1).

обязанности по эксплуатации и техническому обслуживанию¹³⁹, по мониторингу доставки воды,¹⁴⁰ а также меры по сохранению водосборного бассейна для предотвращения загрязнения воды в ЮАР.¹⁴¹

Другие текущие обязанности включают: обязанности руководства по стандартам, бухгалтерскому учету и системам управленческой информации;¹⁴² отчетность по затратам и финансированию;¹⁴³ аудит, банковское дело и страхование.¹⁴⁴

Заключительные пункты касаются руководства и персонала ТСТА.¹⁴⁵ После принятия Протокола VI и до Фазы II LHWС назначал руководителя по операциям.¹⁴⁶ Ситуация во время Фазы II аналогична Фазе I¹⁴⁷ с Советом директоров и Генеральным директором, хотя и с изменениями, внесенными Протоколом VI. На втором этапе изменились состав, обязанности и порядок назначения членов Совета директоров. В настоящее время председателем и заместителем председателя Совета директоров назначаются неисполнительные члены от общественности.¹⁴⁸ Кроме того, Правление назначается LHWС, а не ЮАР,¹⁴⁹ и подотчетно ему¹⁵⁰ в выполнении обязанностей по регулярной отчетности.¹⁵¹ Также Советом по согласованию с LHWС назначается главный исполнительный директор.¹⁵²

Совместный исполнительный орган

Совместным исполнительным органом является Комиссия по водным ресурсам высокогорья Лесото (LHWС)¹⁵³ (бывшая Объединенная постоянная техническая комиссия).¹⁵⁴ Ее функционирование описано в ст. 9 Договора, в который были внесены поправки Протоколом VI.¹⁵⁵

В состав LHWС входят три представителя из Лесото и три представителя из ЮАР.¹⁵⁶ Совместный орган обладает правосубъектностью в каждой стране,¹⁵⁷ устанавливает свои правила и процедуры,¹⁵⁸ при этом все решения принимаются по соглашению обеих делегаций.¹⁵⁹

¹³⁹ Ст. 8(1), Ст. 8A(1) и Ст. 8B(2).

¹⁴⁰ Ст. 8(3) и 8A(2).

¹⁴¹ Ст. 8A(7), Ст. 8A(7) и Ст. 8B(7).

¹⁴² Ст. 8(6)-(9), ст. 8A(3)-(6) и ст. 8B(3)-(6).

¹⁴³ Ст. 8(11)-(13), ст. 8A(8)-(10) и ст. 8B(8)-(10).

¹⁴⁴ Ст. 8(14)-(19), ст. 8A(11)-(16) и ст. 8B(11)-(16).

¹⁴⁵ Ст. 8(20), Ст. 8A(17) и Ст. 8B(17).

¹⁴⁶ Ст. 8A(18)-(24).

¹⁴⁷ Ст. 8(21)-(28).

¹⁴⁸ Статья 8B(18)-(19).

¹⁴⁹ Статья 8B(18)-(19).

¹⁵⁰ Статья 8B(20).

¹⁵¹ Статья 8B(27).

¹⁵² Ст. 8В (23), (25).

¹⁵³ Статьи 6(6) и 9.

¹⁵⁴ Статья 2 Протокола VI.

¹⁵⁵ Статья 5 Протокола VI.

¹⁵⁶ Статья 9(1).

¹⁵⁷ Статья 9(7).

¹⁵⁸ Статья 9(6).

¹⁵⁹ Статья 9(3).

Важное изменение, внесенное Протоколом VI, заключается в том, что LHWC несет ответственность за Проект перед правительствами двух стран и считается действующим от их имени, а также консультирующим их.¹⁶⁰ Кроме того, Комиссия осуществляет мониторинг и консультирование LHDA и TCTA и может проводить управленческий аудит по обоим органам.¹⁶¹ Объем консультаций LHDA и TCTA с LHWC , а также одобрения, требуемые от LHWC по эксплуатационным вопросам, перечислены в Статье 9(11). Ее роль, а также роль Совета Директоров и Начальника по Эксплуатации были уточнены поправками к этой статье: Комиссия несет общую стратегическую ответственность, которую должны реализовывать Совет Директоров/Начальник по эксплуатации; более того, последние подотчетны LHWC.¹⁶² Члены LHWC пользуются привилегиями и иммунитетами, предусмотренными Приложением III к Договору.

Примеры пунктов, требующих консультаций и одобрения со стороны LWHC, включают: планы технического обслуживания, проекты и тендера, назначение консультантов, механизмы финансирования, назначения персонала в LHDA и TCTA и т.д.

Остальная часть ст. 9(11)¹⁶³ посвящена практическим аспектам деятельности и заседаний LHWC, в том числе возможности создавать неисполнительные подкомитеты для решения конкретных вопросов (финансовых, экологических, юридических).¹⁶⁴ LHWC также участвует в механизмах разрешения споров.¹⁶⁵

3.4.6 Особые замечания

Экономические аспекты

Договор и Соглашение касаются экономических аспектов. Механизм роялти и другие платежи, описанные выше, являются наиболее очевидными из них. Платежи¹⁶⁶ и ассигнования по стоимости проекта¹⁶⁷ также детализированы и описывают что покрывается в расходах, с общим правилом, согласно которому каждая страна несет ответственность за ту часть проекта, которая находится на ее территории.¹⁶⁸

Финансирование является еще одним ключевым элементом правил Договора и Соглашения, последнее из которых требует использования наиболее рентабельного и эффективного финансирования.¹⁶⁹ Налоги являются еще одним существенным элементом, упомянутым в Соглашении с правилами, изложенными в ст. 14, где

¹⁶⁰ Статья 9(8) с поправками, внесенными Протоколом VI.

¹⁶¹ Статья 9(9)-(10) с поправками, внесенными Протоколом VI.

¹⁶² Статья 9(11)(а) с поправками, внесенными Протоколом VI. Ранее в соответствии со ст. 9(14) решения, затрагивающие только производство гидроэлектроэнергии в Лесото, и решения TCTA по вопросам, касающимся части проекта в ЮАР, не требовали ее одобрения, но это было отменено Протоколом VI.

¹⁶³ Ст. 9(15)-(33).

¹⁶⁴ Статья 9(29)-(31) в редакции, введенной Протоколом VI.

¹⁶⁵ Статья 16T/Статья 17A.

¹⁶⁶ Ст. 10T.

¹⁶⁷ Статья 12A и Приложение II.

¹⁶⁸ Ст. 10(1), (2)T.

¹⁶⁹ Статья 13(1).

подробно описывается, где, какие налоги (подоходный налог, НДС и т.д.) и кем они должны быть уплачены.¹⁷⁰

Соглашение включает в себя гидроэнергетические соглашения с ЮАР для облегчения продажи пиковой электроэнергии из насосных станций в Кобонге, начиная с Фазы II, а также закупку электроэнергии Лесото для нужд насосных систем в рамках этой схемы.¹⁷¹

Соглашение также предусматривает принятие комплексной антикоррупционной политики, основанной на лучших практиках международных строительных проектов, по опыту первой фазы.¹⁷²

Компенсация сообществам, затронутым Проектом, также является частью Договора и Соглашения.¹⁷³

Статья 4(2) Договора разрешает разработку других видов водопользования: воды для орошения, питьевого водоснабжения, разработку других гидроэнергетических проектов, а также развитие туризма, рыболовства и других проектов экономического и социального развития.

Кроме того, что изложено в Соглашении, экономические аспекты проекта были отмечены из-за их влияния на обе страны. Лесото нуждается в электроэнергии для своего развития и было отмечено, что роялти, получаемые Лесото, являются его крупнейшими неналоговыми доходами и составляют около 10% от общего ВВП.¹⁷⁴ В дополнение к платежам роялти, вклад в ВВП включает таможенные поступления от импорта крупных материалов и налоговые поступления, а также косвенные взносы, которые включают другие инфраструктурные проекты, такие как дороги, мосты, коммуникации и города.

Коммодитизация воды

Сумма роялти рассчитывается на основе количества поставляемой воды, а также экономии средств, затрачиваемых на электроэнергию в ЮАР. Таким образом, платеж связан не только со стоимостью воды. Тем не менее, утверждается, что в соответствии с существующим соглашением вода является товаром, передаваемым одной страной другой посредством договора.¹⁷⁵

Ограничения на отвод водных ресурсов

Лесото должно обеспечить доставку объемов воды, указанных в Договоре и Соглашении. Просьбы о компенсационных сбросах воды со стороны Лесото возможны, как отмечалось выше.¹⁷⁶ Кроме этой конкретной ситуации, нет никаких особых запретов

¹⁷⁰ См. также Приложения III (перечень пошлин и сборов) и Приложение IV (порядок уплаты подоходного налога).

¹⁷¹ Статья 8(1) Ответ.

¹⁷² Статья 16А.

¹⁷³ Статья 17(18)Т расширена в Статье 15А.

¹⁷⁴ Винти, Клайв. (2021). Договор о проекте по водным ресурсам высокогорья Лесото и принцип «справедливого и разумного использования». *Юридический журнал де-юре*, 54(1), 328-346. <https://dx.doi.org/10.17159/2225-7160/2021/v54a19>.

¹⁷⁵ Браун-Вайс, Э. (2013) *Международное право для водного мира*, Мартинус Нейхофф, стр. 252.

¹⁷⁶ Статья 13(6)Т.

или указаний на отвод водных ресурсов, хотя любой водозабор будет зависеть от гарантированного объема переданной воды в соответствии с Договором. Если его не соблюдать, Лесото нарушит свои международные обязательства перед ЮАР. Это может привести к возможному требованию возмещения ущерба в соответствии с правилами ответственности государства. Исключением из этого правила являются любые экстремальные гидрологические явления или другие природные явления (включая засуху), которые влияют на доставку воды в ЮАР.¹⁷⁷ В этом случае обе стороны должны проконсультироваться, чтобы согласовать меры по смягчению последствий и восстановлению.

Пропорциональное распределение

Ни в Договоре, ни в Соглашении не предусмотрено пропорциональное распределение. Конкретные ссылки на дефицит водных ресурсов отсутствуют, хотя, как отмечалось выше, засухи, влияющие на доставку воды, считаются возможными.

3.4.7 Анализ

Общие замечания

Договор и Соглашение являются двусторонними договорами, в которых особое внимание уделяется инфраструктурному проекту, состоящему из нескольких этапов, в результате которого осуществляется переброска воды из Лесото в ЮАР и производство гидроэлектроэнергии в Лесото. Их можно охарактеризовать как составляющие договорную основу для международных трансфертов водных ресурсов, о чем говорилось выше. Это один из немногих примеров таких договоров и трансфертов.¹⁷⁸

Договор представляет собой комбинацию рамочного соглашения по некоторым аспектам и конкретного соглашения по первому этапу Проекта, а Соглашение обеспечивает детализацию второй фазы. Следовательно, Договор очень подробен и похож на коммерческое и строительное соглашение с очень практическими¹⁷⁹ и объемными деталями. Если говорить о простоте понимания и навигации по Договору и Соглашению, то очень практические детали могли бы быть включены в протоколы, а не в основную часть договора.

Любые изменения этих подробных условий должны быть согласованы между странами, будь то внесение поправок в Договор или путем принятия протоколов, как это и было сделано в данном случае. Этот недостаток встроенной гибкости легче преодолеть, если отношения между сторонами хорошие, чем в более напряженном контексте, но до сих пор это не было отмечено как проблема.

Интересным и необычным практическим элементом, связанным с проектом, является неспособность ни одной из сторон «в одностороннем порядке» вмешиваться в подачу воды в ЮАР, поскольку конструкция системы транспортировки для сброса воды с

¹⁷⁷ Статья 14.

¹⁷⁸ Brown-Weiss E., (сноска 179), стр. 252-256, в которых описываются другие типы договоренностей.

¹⁷⁹ Например, предоставление виз (ст. 6(12)) или ввоз материалов (ст. 6(17)).

наиболее низкорасположенной гидроэлектростанции в Лесото,¹⁸⁰ предусматривает общее обязательство не вмешиваться в одностороннем порядке в подачу воды.¹⁸¹

Механизм компенсации концептуально прост, но сложен для расчета. Его описание в Договоре является сложным для понимания, что подчеркивает необходимость четкого описания таких механизмов и их функционирования. Одной из потенциальных проблем механизма является обязательство Лесото поставлять воду с определенным расходом. Последствия изменения климата могут повлиять на доставку воды в будущем, и, как следствие, поставки воды могут стать уязвимыми.¹⁸² В связи с этим возникают вопросы о приоритетном обеспечении водными ресурсами внутреннего спроса в Лесото в сравнении с соблюдением международных обязательств, а также критикуется тот факт, что поскольку вопросы справедливости не включены в Договор, Лесото уязвимо.¹⁸³ Кроме того, не существует конкретных механизмов для корректировки Договора по этому конкретному вопросу, даже если сторонам будет предложено провести консультации в случае, если чрезвычайное событие повлияет на поставку воды в ЮАР, и при необходимости они могли бы пересмотреть условия Договора.

Хотя считается, что проект принес Лесото экономические выгоды и создал рабочие места, уровень бедности среди населения, затронутого проектом, не снизился.

Социальные и экологические последствия подверглись критике¹⁸⁴ в связи с тем, что Договор находится на стадии пересмотра с 2023 года.¹⁸⁵ Более того, новоизбранное правительство Лесото ставит под сомнение вторую фазу, поскольку страна по-прежнему импортирует электроэнергию из ЮАР по высокой цене, несмотря на проект. Кроме того, было поставлено меньше воды, чем ожидалось, что вызвало проблемы с поставками и производством электроэнергии.¹⁸⁶

Наконец, в Протокол VI были внесены институциональные изменения, отражающие обеспокоенность по поводу коррупции вокруг Проекта. Это подчеркивает проблемы, связанные с такими проектами, и необходимость тщательного рассмотрения институциональных рамок, существующих для внедрения и эксплуатации инфраструктуры, а также для успешного управления компенсационными механизмами.

Особые замечания

Прежде всего стоит отметить, что ситуация в данном случае несколько отличается от ситуации в Кыргызстане. Здесь перед страной, расположенной ниже по течению, Южно-Африканской Республикой, стоит задача обеспечить водоснабжение региона Гаутенг путем переброски воды, а не из существующего общего источника, и найти наименее затратное решение для этого, что и представляет собой проект. Этот

¹⁸⁰ Статья 5(3).

¹⁸¹ Статья 6(8).

¹⁸² Винти Там же.

¹⁸³ Р. Мабула, Университет Виотватерсранда, 18 мая 2018 г. «Чья это вода?» См.

¹⁸⁴ Lesotho Times, 27 февраля 2021 г. «Водный проект на рассмотрении».

¹⁸⁵ В статьях в прессе говорится о 12-летнем обзорном цикле, который не упоминается в Договоре.

¹⁸⁶ SABC News, 28 августа 2023 г., «Договор о воде высокогорья Лесото пересматривается каждые 12 лет».

элемент переброски отличает его от текущей ситуации в Кыргызстане и не допускает сравнения на этой основе. Более того, выше по течению нет хранилища воды, а есть направленный поток воды, который производит гидроэнергию для страны вверх по течению для ее национального энергетического рынка.

Тем не менее, данный пример дает полезную информацию о распределении выгод и построении экономического механизма. Центральным моментом, на который следует обратить внимание, является основа для расчета, которая включает в себя объемное измерение и экономию электроэнергии. Объемный элемент можно сравнить с объемом, удерживаемым в резервуаре, как в случае с Токтогулом. Расчет экономии электроэнергии, который включает в себя капитальные затраты, а также эксплуатацию и техническое обслуживание, дает представление о возможных элементах, которые следует учитывать (даже если в случае с Проектом речь идет об экономии денег, а не о фактических затратах). Взаимосвязь между этими двумя факторами может стать основой для разработки экономического механизма для Кыргызстана и его соседей со связью между хранимым объемом и затратами на хранение.

Еще одним интересным моментом является используемая терминология: ЮАР платит Лесото «роялти», что является одним из способов обозначения платежа за использование актива. Здесь следует подчеркнуть гибкость в том, чтобы дать механизму название, приемлемое для всех участников механизма, который будет введен в действие, будь то экономический механизм или что-то еще.

Кроме этих двух пунктов, Договор и Соглашение имеют мало других преимуществ из-за различий между двумя фактическими ситуациями. Договор был согласован до строительства инфраструктуры, а не после него. Он также содержит фиксированные распределения (выраженные в стоке воды), которые могут представлять проблемы из-за возможного воздействия изменения климата на доступность воды. Это еще одно напоминание о необходимости рассматривать ситуацию в долгосрочной перспективе, чтобы иметь возможность учитывать и признавать не только нынешнюю ситуацию, но и среднесрочное и долгосрочное будущее, а также изменения, которые могут произойти в этих временных рамках.

3.4.8 Ссылки

АБР, Южная Африка – Проект по водоснабжению высокогорья Лесото, Фаза II @ <https://projectsportal.afdb.org/dataportal/VProject/show/P-ZA-EA0-004>

Запись Britannica о Лесото @ <https://www.britannica.com/place/Lesotho>

Запись Britannica о Южной Африке @ <https://www.britannica.com/place/South-Africa>

Браун-Вайс, Э. (2013) Международное право для мира с дефицитом воды, Мартинус Нейхофф

Департамент водоснабжения и санитарии Южно-Африканской Республики «Национальная ассамблея», письменный ответ на вопрос № 3807, 23 октября 2015 г.

Веб-сайт Управления по развитию высокогорья Лесото @ <https://www.lhda.org.ls/lhdaweb/>

Лесото Таймс, 27 февраля 2021 г. «Водный проект на рассмотрении» @
<https://lestimes.com/water-project-agreement-up-for-review/>

Мабула Р., Университет Виотваторсранда, 18 мая 2018 г. «Чья это вода?» @
<https://www.wits.ac.za/news/latest-news/research-news/2018/2018-05/whose-water-is-it-anyway.html>

Новости SABC, 28 августа 2023 г., «Договор о воде высокогорья Лесото пересматривается каждые 12 лет» @ <https://www.sabcnews.com/sabcnews/lesotho-highlands-water-treaty-undergoes-review-every-12-years/>

Национальная ассамблея Южной Африки, Комитет по водоснабжению и санитарии «Семинар по управлению, бюджетным и законодательным протоколам, регулирующим договор между ЮАР и Лесото в отношении Водного проекта высокогорья Лесото; с министром» 9 ноября 2021 @ <https://pmg.org.za/committee-meeting/33734/>

Правительство Южной Африки, 9 ноября 2022 г. «Водоснабжение и санитария приветствуют вторую фазу проекта по водоснабжению высокогорья Лесото» @
<https://www.gov.za/news/media-statements/water-and-sanitation-welcomes-phase-ii-lesotho-highlands-water-project-09-nov>

TCTA - <https://www.tcta.co.za/case-study/lesotho-highlands-water-project/>

Винти, Клайв. (2021). Договор о проекте по водным ресурсам высокогорья Лесото и принцип «справедливого и разумного использования». Юридический журнал де-юре, 54(1), 328-346. <https://dx.doi.org/10.17159/2225-7160/2021/v54a19>

3.5 Соглашение о бассейне реки Меконг

3.5.1 Предыстория

Меконг – одна из самых длинных рек в Южной Азии. Она берет свое начало в Гималаях и протекает на протяжении пяти тысяч километров через Китай (где называется Ланьцан), Мьянму, Таиланд, Лаосскую Народно-Демократическую Республику, Камбоджу и Вьетнам. Бассейн реки Меконг часто делят на верхний и нижний, где верхняя часть охватывает Китай и Мьянму, а нижняя часть — Таиланд, Лаос, Камбоджу и Вьетнам.

Река имеет ряд притоков на левом и правом берегу. Она характеризуется изменчивым рельефом, характером дренажа и геоморфологией. Для нижней части бассейна характерны наводнения, которые влекут за собой различные последствия, связанные с разрушениями, включая причинение дорогостоящего ущерба. Изменение климата приводит к усилению разрушительных наводнений с серьезными социально-экономическими последствиями. Оно также вызывает засухи, которые влияют на сельскохозяйственную деятельность и судоходство.

В нижнем бассейне проживает около 65 миллионов человек, которые в значительной степени зависят от реки как источника средств к существованию. Ожидается, что в ближайшее десятилетие население увеличится примерно до 100 миллионов человек, что создаст дополнительную нагрузку на водные ресурсы.

На главном русле реки и на ее притоках как в верхнем так и в нижнем бассейнах значительно развита гидроэнергетика, что вызывает споры между странами бассейна.¹⁸⁷ Производство энергии было разработано для удовлетворения спроса и поддержки экономического роста. Ожидается, что в ближайшие годы будут построены новые плотины.

Как будет показано ниже, существует Соглашение по водным ресурсам, которое включает в себя прибрежные страны нижнего бассейна, за исключением Китая и Мьянмы. Вместо этого Китай создал рамочную программу сотрудничества Ланьцан-Меконг, которая включает в себя все страны бассейна и решает, среди прочего, водные вопросы.

¹⁸⁷ К ним относятся плотины Шаябури и Дон Сахонг в Лаосе, которые оспаривались Камбоджей и Вьетнамом.

Карта бассейна:



Источник: Википедия¹⁸⁸

3.5.2 Предыстория и статус договора

Действующим договором является «Соглашение о сотрудничестве в целях устойчивого развития бассейна реки Меконг», подписанное в апреле 1995 года (Соглашение). Оно связывает Вьетнам, Лаос, Камбоджу и Таиланд. В настоящее время Соглашение действует.

Параллельно с этим в 2016 году Китай учредил рамочную программу сотрудничества Ланьцань-Меконгск (LMC). Это не международный договор, а не имеющий обязательной силы документ, объединяющий все прибрежные страны бассейна реки Меконг.¹⁸⁹

3.5.3 Договор

Этот раздел начинается с обзора Соглашения в том виде, в котором он был представлен ранее. В отсутствие официального договора описываются следующие элементы LMC: предыстория, подход, затем информация об институциональном элементе и Центре сотрудничества ресурсов Ланьцань-Меконг.

Соглашение

¹⁸⁸ https://en.wikipedia.org/wiki/Mekong#/media/File:Mekong_river_basin.png.

¹⁸⁹ <http://www.lmcchina.org/eng/index.html>.

Соглашение содержит 42 статьи и 1 протокол. Кроме того, Комиссия по реке Меконг (MRC) утвердил процедуры в отношении: обмена и совместного использования данных и информации; мониторинга водопользования; уведомлений, предварительных консультаций и согласования; поддержания водного стока; и качество воды.

Договорный элемент	Содержание	Статья
Масштаб	Сотрудничество в области устойчивого развития, использования, управления и сохранения Меконга, включая гидроэнергетику	1
Основные положения	Принципы: разумное и равноправное использование; предотвращение и прекращение вредного воздействия	5, 7
	Экологические аспекты: охрана; поддержание стока по основному руслу	3, 6
	Свобода судоходства	9
	Ответственность государства	8
Процедурные правила	Уведомление о внутрибассейновом использовании и межбассейновых отводах	5
	Разработка плана развития бассейна	2
	Система оповещения о чрезвычайных ситуациях	10
Институциональные механизмы	Комиссия по реке Меконг	11-14
	Совет	15-20
	Совместный комитет	21-27
	Секретариат	28-33
Разрешение споров	Комиссия - первый шаг по урегулированию споров; затем межправительственные переговоры и, наконец, посредничество	34-35

LMC

LMC не является официальным международно-правовым инструментом, поэтому не анализируется по тем же критериям, что и Соглашение.

LMC было создано в 2016 году с принятием «Саньской декларации первой встречи лидеров сотрудничества Ланьцань и Меконга».¹⁹⁰ Темой этой встречи была «Общая река, общее будущее», в которой подчеркивался географический элемент, объединяющий все страны бассейна. В Декларации упоминается подход «3+5»,

¹⁹⁰ Саньская декларация: http://www.lmcchina.org/eng/2016-03/23/content_41449864.html.

который состоит из трех столпов (политические вопросы и вопросы безопасности; социальные, культурные и гуманитарные обмены; экономическое и устойчивое развитие) и пяти областей сотрудничества (сельское хозяйство и сокращение бедности; водные ресурсы; производственный потенциал; трансграничное экономическое сотрудничество; взаимосвязанность).¹⁹¹

В Декларации также упоминаются конкретные области сотрудничества в сфере водных ресурсов и энергетики. К ним относятся: сотрудничество в области водно-энергетической безопасности (.4); улучшение состояния реки, включая инфраструктуру (.7); расширение сотрудничества производственных мощностей, в том числе в области возобновляемых источников энергии (.8); создание Центра по сотрудничеству в области водных ресурсов Ланьцан-Меконг в целях укрепления кооперации в области устойчивого сотрудничества и использования водных ресурсов (№ 10); и поощрение чистой энергии (.15).

В рамках сотрудничества также рассматриваются конкретные водные вопросы: устойчивое управление и использование водных ресурсов, совершенствование управления водными ресурсами, а также минимизация негативного воздействия реки на домохозяйства и окружающую среду. Рабочие группы являются одним из способов работы LMC, и одна из них, впервые созданная в 2017 году,¹⁹² занимается водными ресурсами, а также региональными энергетическими связями и энергетическим сотрудничеством.¹⁹³

Организационная структура LMC представлена в схеме¹⁹⁴ ниже:



Кроме того, в каждой стране создан национальный секретариат LMC.

На всех уровнях, обозначенных в схеме, действуют механизмы консультаций и сотрудничества со стратегическим планированием на уровне лидеров, обсуждениями

¹⁹¹ http://www.lmcchina.org/eng/2017-12/14/content_41449855.html.

¹⁹² http://www.lmcchina.org/eng/2021-03/16/content_41479607.html.

¹⁹³ http://www.lmcchina.org/eng/2021-05/08/content_41554693.html.

¹⁹⁴ Источник: Р. Цюньлин и др., «Новое сотрудничество в области трансграничных водных ресурсов для субрегиона Большого Меконга: сотрудничество Ланьцана и Меконга» Водная политика (2021) 23 (3): 684–699.

сотрудничества на двух уровнях ниже и выполнением мероприятий указанными рабочими группами.

Водными ресурсами также занимается Центр по сотрудничеству в области водных ресурсов Ланьцань-Меконга. Его деятельность на сегодняшний день изложена в пятилетнем плане действий, сосредоточенном на шести областях: водные ресурсы и «зеленое» развитие; ИУВР и адаптация к изменению климата; сотрудничество производственных мощностей в водном секторе; сельские районы, водосбережение и улучшение домохозяйств; устойчивое развитие гидроэнергетики и энергетическая безопасность; трансграничное речное сотрудничество и обмен информацией.

Центр выступает в качестве платформы для обмена данными, информацией и знаниями. Под его руководством также проводятся совместные исследования.

Дополнительными мероприятиями являются диалоги по вопросам политики, наращивание потенциала и совместные проекты. Интересно, что у Центра также есть меморандум о взаимопонимании с MRC о сотрудничестве в тех же областях.

3.5.4 Компенсационный механизм

Соглашение не содержит какого-либо механизма компенсации как такового. Как разъясняется в разделе 3.5.6 ниже, между сторонами Соглашения отсутствует явное сотрудничество, что косвенно подтверждает отсутствие какого-либо такого механизма.

В документах и деятельности LMC также не упоминается о каком-либо механизме компенсации. Судя по всему, ее внимание сосредоточено на деятельности по развитию.

3.5.5 Исполнение уполномоченными структурами

MRC является основным учреждением в соответствии с Соглашением и состоит из трех органов (Совета, Объединенного комитета и Секретариата), причем Совет и Объединенный комитет формируются из представителей от каждого прибрежного государства. Нет никаких ссылок на фактические национальные учреждения в рамках MRC. Предполагается, что связь достигается через представителей страны в MRC, которые являются должностными лицами каждого правительства.

На самом деле, существуют отдельные региональные соглашения в области энергетики, которые включают в себя гидроэнергетику и другие способы производства энергии.¹⁹⁵ Кроме того, представляется, что продажа электроэнергии, произведенной одной страной, осуществляется по отдельным прямым соглашениям.¹⁹⁶

Структура LMC тоже никак не связана с национальными энергетическими компаниями. Решения по стратегическим вопросам принимаются на уровне министерских

¹⁹⁵ Азиатский банк развития. Субрегион Большого Меконга: торговля электроэнергией и взаимосвязь: 2 десятилетия сотрудничества.

Город Мандалуйонг, Филиппины: Азиатский банк развития, 2012.

¹⁹⁶ T. Lamphayphan et al, «Экспортные поставки электроэнергии из Лаоса в Таиланд: эконометрический анализ» Международный журнал энергетической экономики и политики, 2015 г., 5(2), 450-460.

совещаний и, по-видимому, доводятся до сведения каждого представителя внутри LMC.

В Водном Центре LMC есть свои сотрудники, которые,¹⁹⁷ судя по всему, не связаны с национальными органами власти.

Ни о каких энергетических компаниях в обоих случаях речи не идет.

3.5.6 Особые замечания

Экономические аспекты

Река Меконг имеет различные экономические последствия для прибрежных стран. В Лаосе и Таиланде основное внимание уделяется производству гидроэлектроэнергии, а в Камбодже и Вьетнаме – сельскому хозяйству и рыболовству. Гидроэнергетика является важным ресурсом для Лаоса, который продает ее Таиланду.

В преамбуле Соглашения признается значение бассейна для экономического и социального благополучия проживающих в нем людей и говорится о сотрудничестве на «конструктивной и взаимовыгодной основе» для устойчивого развития бассейна с той же целью. В нем также говорится о «содействии взаимозависимому субрегиональному росту и сотрудничеству между сообществом стран Меконга с учетом региональных выгод, которые могут быть получены... от реализации мероприятий в... бассейне».

Статья 1 подкрепляет это утверждение, четко упоминая области сотрудничества между прибрежными странами, которые включают гидроэнергетику, а также ирригацию, судоходство, борьбу с наводнениями, рыболовство, сплав леса, рекреацию и туризм. Кроме того, подчеркивается, что сотрудничество в этих областях должно оптимизировать взаимную выгоду всех прибрежных государств.

Однако в Соглашении ничего не сказано о том, каким образом это должно быть реализовано. Совет в рамках MRC является органом, ответственным за разработку политики для достижения этих целей.¹⁹⁸ Объединенный комитет – это орган, который разрабатывает план развития бассейна¹⁹⁹, включающий экономические аспекты.

Таким образом, чтобы оценить, как это делается на практике, необходимо обратиться к программным документам, принятым MRC.

Последний стратегический документ развития, «Стратегия бассейнового развития бассейна реки Меконг на 2021-2030 годы и Стратегический план MRC на 2021-2025 годы»,²⁰⁰ включает вопросы экономического развития и гидроэнергетики.

Примечательно, что эксплуатация каскадных гидроэлектростанций в нижнем бассейне характеризуется как нескоординированная, указывая на отсутствие сотрудничества по

¹⁹⁷ В его состав входят Генеральный секретарь, заместитель Генерального секретаря и сотрудники, отвечающие за общие вопросы, внешние связи, программы сотрудничества, подготовку кадров и информацию.

¹⁹⁸ Статьи 18 (А) и (В).

¹⁹⁹ Статья 24 (В).

²⁰⁰ Комиссия по реке Меконг. (2021). Бассейн на основе интегрированного управления водными ресурсами. Стратегия развития бассейна Нижнего Меконга на 2021–2030 годы и Стратегический план MRC на 2021–2025 годы. Вьентьян: Секретариат MRC.

таким вопросам. Другой момент заключается в том, что гидроэнергетика является одной из многих других тем, которые рассматриваются в бассейне. Также упоминаются негативные последствия развития гидроэнергетики в верховьях Меконга, что опять же подразумевает ограниченную координацию между странами верховья и низовья. Также в документе указывают причину сложившейся ситуации - планирование в значительной степени осуществляется на национальном уровне, независимо, и региональное планирование «ограничивается оценкой приемлемости трансграничного воздействия национальных планов».²⁰¹

Таким образом, очевидно, что для оптимизации экономического развития нижнего бассейна необходима большая координация. Действительно, приведенные выше комментарии относятся только к странам низовья. Для более широкой перспективы необходимо рассмотреть деятельность LMC, поскольку в ней участвуют все страны. Одной из четких целей LMC является региональное экономическое и социальное развитие на основе общего видения и целей. Рабочие группы отвечают за различные области, связанные с этими целями, в том числе, как уже упоминалось, в области водных ресурсов и энергетики. Устойчивое развитие гидроэнергетики является одним из направлений, которое рассматривает рабочая группа по водным ресурсам. Однако, данная система организована нечетко и не обеспечивает надежность и предсказуемость, к которым стремятся прибрежные страны. Деятельность Водного центра, перечисленная на веб-сайте, включает в себя наращивание потенциала и исследования, а не более конкретные проекты и координационные механизмы. Подход пока кажется осторожным и медленным.

Коммодитизация воды

Ни в рамках Соглашения, ни в рамках LMC не предусмотрена коммодитизация воды.

Ограничения на отвод водных ресурсов

Соглашение не содержит каких-либо конкретных ограничений на отвод водных ресурсов, как и LMC.

Пропорциональное распределение

Использование воды Меконга осуществляется в соответствии с принципом разумного и справедливого использования с процедурами уведомления в случае внутрибассейнового использования и межбассейнового отвода.²⁰² Поддержание стока является еще одним обязательством по Соглашению²⁰³, которое имеет косвенные последствия распределения, но они не являются пропорциональными.

В LMC нет упоминаний о распределении.

Дефицит водных ресурсов также не упоминается ни в Соглашении, ни в LMC.

²⁰¹ Там же, с. xvii.

²⁰² Статья 5.

²⁰³ ст. 6, 26 и порядок поддержания потоков на майнстрайме.

3.5.7 Анализ

Общие замечания

Соглашение является традиционным соглашением о сотрудничестве в области трансграничных водных ресурсов с четырьмя сторонами и с широким охватом, включая, но не ограничиваясь, гидроэнергетикой. Это также рамочное соглашение, которое требует дополнительных действий, таких как планирование, чтобы иметь практическое воздействие. Соглашение действует уже почти 30 лет и имеет впечатляющий портфель мероприятий в различных областях, проводимых MRC, о чем можно ознакомиться на их веб-сайте. Тем не менее, последний стратегический документ дает представление о том, что еще предстоит сделать для достижения целей Соглашения. В нем подчеркивается недостаточность координации между сторонами и воздействие на различные области, связанные с водными ресурсами. На самом деле, были случаи споров вокруг строительства ГЭС. Случай с плотиной Хаябури – один из них. Таким образом, в Соглашении существуют серьезные ограничения.

На этом фоне LMC придерживается иного подхода как с юридической точки зрения, так и с других аспектов. Данная Программа сотрудничества появилась недавно, но включает больше членов, поскольку в нее включены Китай и Мьянма. В ней четко прописано особое внимание водным ресурсам. Однако в настоящее время сотрудничество стран в рамках LMC, по-видимому, сосредоточено главным образом на обмене информацией, в том числе в области гидроэнергетики.

LMC была создана после строительства плотин в верховьях, и информация, которой обмениваются, относится к изменениям в работе, а не к содержательным обсуждениям с нижележащими странами фактических оперативных мер. Роль Центра по водным ресурсам заключается не в том, чтобы служить платформой для принятия решений, а в том, чтобы поддерживать дискуссии на более высоких уровнях институциональной иерархии LMC. У них есть общее намерение сотрудничать, но трудно представить, как такое сотрудничество будет развиваться в отсутствие более структурированного и принципиального механизма.

Возможно, еще слишком рано в полной мере оценивать влияние LMC на координацию в области водных и энергетических ресурсов в контексте LMC и MRC, поскольку LMC была создана совсем недавно. Тем не менее, существует вероятность дублирования деятельности этих двух структур, которые могут действовать параллельно при отсутствии более формальных договоренностей, проясняющих их взаимоотношения и их соответствующие мандаты по отношению друг к другу. Страны низовья, связанные международными обязательствами по Соглашению, могут столкнуться с трудностями, если им, возможно, придется рассматривать меры LMC, которые не полностью соответствуют их обязательствам по Соглашению.

Что ясно в примере Меконга, так это то, что в настоящее время существует ограниченная координация и отсутствует механизм компенсации. Кроме того, отсутствие четких и формальных правил в рамках LMC может сделать эти вопросы более запутанными и оставить больше пространства для одних прибрежных стран, чем для других.

Особые замечания

Данный пример не совсем подходит для использования Кыргызстаном, хотя он обосновывает необходимость наличия четких обязательств и связей между водными ресурсами и энергетикой. Несмотря на то, что в бассейне Меконга существуют процедуры уведомления, некоторые страны Меконга все же осуществляли строительство гидроэлектростанций без учета воздействия на страны низовья. Основным требованием к объему является обеспечение минимального стока, но, по-видимому, координация между странами-участницами Соглашения ограничена, что указывает на ограниченное внимание к странам, расположенным ниже по течению. В этом отношении ситуация отличается от позиции Кыргызстана, который в летний сезон сбрасывает воду в страны, расположенные ниже по течению. Еще одно отличие заключается в том, что в бассейне Меконга электроэнергия вырабатывается в странах верховья для продажи странам низовья на постоянной основе, и нет никаких элементов, указывающих на хранение воды для последующего сброса. Тем не менее, продажа электроэнергии в бассейне реки Меконг осуществляется на рыночной основе, но это осуществляется в соответствии с коммерческими соглашениями, а не в рамках международного договора, и не всегда возможно узнать согласованные условия и основу для расчета.

Что касается LMC, то еще слишком рано извлекать уроки из того, как она функционирует, чтобы оценить, может ли необязательная структура помочь в практической реализации взаимосвязи между водой и энергией. Преимущество отсутствия обязательств, имеющих юридическую силу, заключается в гибкости и быстроте, с которой стороны могут согласовывать действия, хотя их отсутствие может также снизить готовность стран их соблюдать, поскольку несоблюдение не влечет за собой никаких правовых последствий. В этом контексте экономическая и политическая ситуация в каждой стране может быть более серьезным фактором, влияющим на то, какие меры будут приняты, а также на последствия их невыполнения.

3.5.8 Ссылки

Азиатский банк развития. Субрегион Большого Меконга: торговля электроэнергией и взаимосвязь: 2 десятилетия сотрудничества. Город Мандалуйонг, Филиппины:

Азиатский банк развития, 2012 @

<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29982/gms-power-trade-interconnection.pdf>

Девламинк Д., «Мягкое право как альтернативный путь трансграничного водного сотрудничества? Случай сотрудничества между Ланьцаном и Меконгом», Глобальный водный форум, 2 июня 2022 г. @ <https://www.globalwaterforum.org/2022/06/02/soft-law-as-an-alternative-path-for-transboundary-water-cooperation-the-case-of-the-lancang-mekong-cooperation/>

Девламинк Д., «Мягкость в праве международных водотоков: (Э)слияние норм китайского сотрудничества Ланьцана и Меконга» *Транснациональное экологическое право*. 2022; 11(2):357-380.

Фернандес В., «Рамки сотрудничества между Ланьцаном и Меконгом: реальная мотивация Китая», Mekong Eye, 11 октября 2017 г. @

<https://www.mekongeye.com/2017/10/11/the-lancang-mekong-cooperation-framework-chinas-real-motivation>

Цзюньлинь Р. и др., «Новое сотрудничество в области трансграничных водных ресурсов для субрегиона Большого Меконга: сотрудничество Ланьцана и Меконга» Водная политика (2021) 23 (3): 684–699 @

<https://iwaponline.com/wp/article/23/3/684/81586/New-transboundary-water-resources-cooperation-for>

Лампхайфан Т. и др., «Экспортные поставки электроэнергии из Лаоса в Таиланд: эконометрический анализ», Международный журнал энергетической экономики и политики, 2015 г., 5(2), 450-460

Сотрудничество между Ланьцаном и Меконгом @ <http://www.lmcchina.org/eng/index.html>

Ланьцан-Меконгский центр по сотрудничеству в области водных ресурсов @ <http://www.lmcwater.org.cn/>

Центр сотрудничества в области водных ресурсов Ланьцан-Меконг, Как продвигать управление бассейном реки Ланьцан-Меконг путем укрепления обмена данными и информацией и сотрудничества, 3 февраля 2021 г. @

https://unece.org/sites/default/files/2021-02/LMC%20Water_How%20to%20promote%20Lancang-Mekong%20River%20Basin%20Management%20by%20strengthening%20data-sharing%20and%20collaboration_20210203.pdf

LMC 2016 Санья Декларация @ http://www.lmcchina.org/eng/2016-03/23/content_41449864.html

Комиссия по реке Меконг @ <https://www.mrcmekong.org/>

Комиссия по реке Меконг. (2021). Стратегия бассейнового развития бассейна Нижнего Меконга на основе интегрированного управления водными ресурсами на 2021–2030 годы и Стратегический план MRC на 2021–2025 годы. Вьентьян: Секретариат MRC @ <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/BDS-2021-2030-and-MRC-SP-2021-2025.pdf>

По С. и К. Примиано, Инклюзивное институциональное уравновешивание сотрудничества Ланьцана и Меконга, Австралийский институт международных отношений, 28 июня 2021 г. @ <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-inclusive-institutional-balancing-of-the-lancang-mekong-cooperation/>

3.6 Соглашение между Швейцарией и Францией по проекту гидроэлектростанции Эмоссон

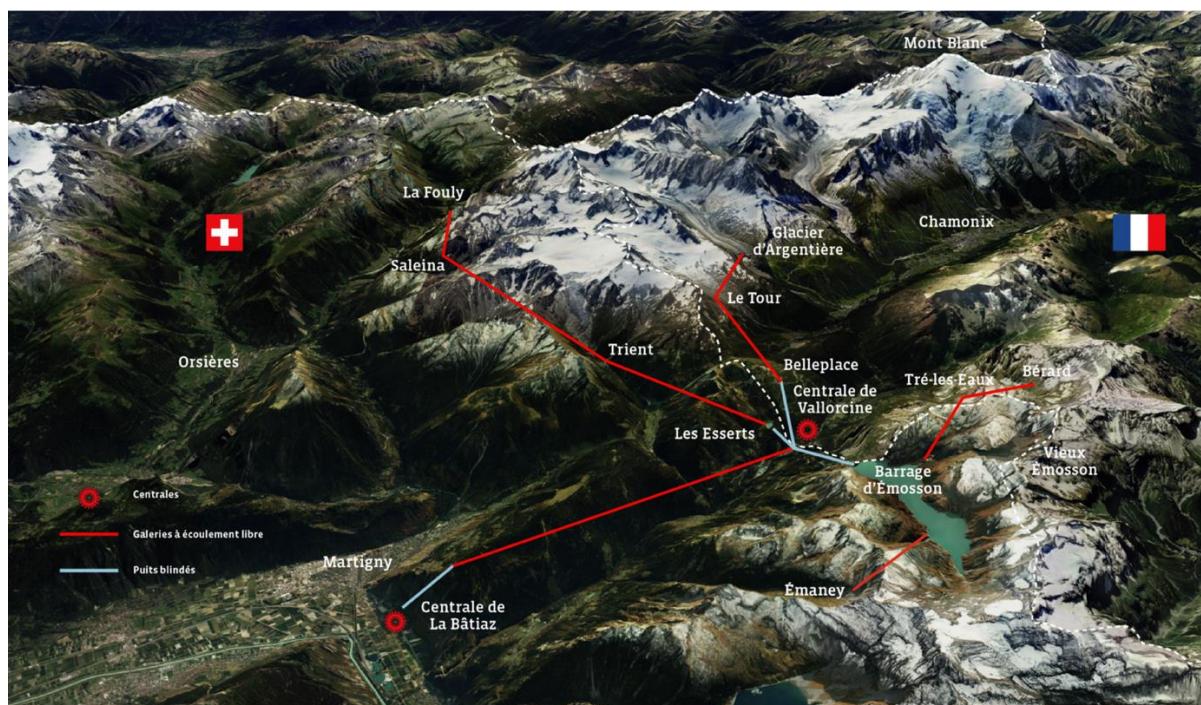
3.6.1 Предыстория

Гидроэнергетический проект, которому посвящен данный раздел, расположен на территории Франции и Швейцарии. Вода поступает в водохранилище через сеть туннелей из долин и ледников французского департамента (административно-территориальная единица во Франции) Верхняя Савойя и из долин в швейцарском кантоне Вале. Вода, текущая из Франции, также попадает в реку Арве, которая течет из этого региона в Женеву и впадает в Рону в центре этого города. Это актуально в связи с существованием механизма компенсации за использование этой воды Швейцарией, который описан ниже.

Сама плотина ГЭС расположена по обе стороны границы и считается наиболее благоприятным местом для максимизации гидравлической силы воды, стекающей из региона. Есть одна гидроэлектростанция во Франции и одна в Швейцарии.²⁰⁴ Водохранилище объемом 225 млн м³ расположено в Швейцарии и это вторая по величине гидроэнергетическая инфраструктура в Швейцарии. Строительство было завершено в 1973 году, а эксплуатация началась в 1975 году.

Выработка гидроэлектроэнергии на ГЭС Эмоссон составляет почти 3% энергии, вырабатываемой в Швейцарии.

Карта бассейна:

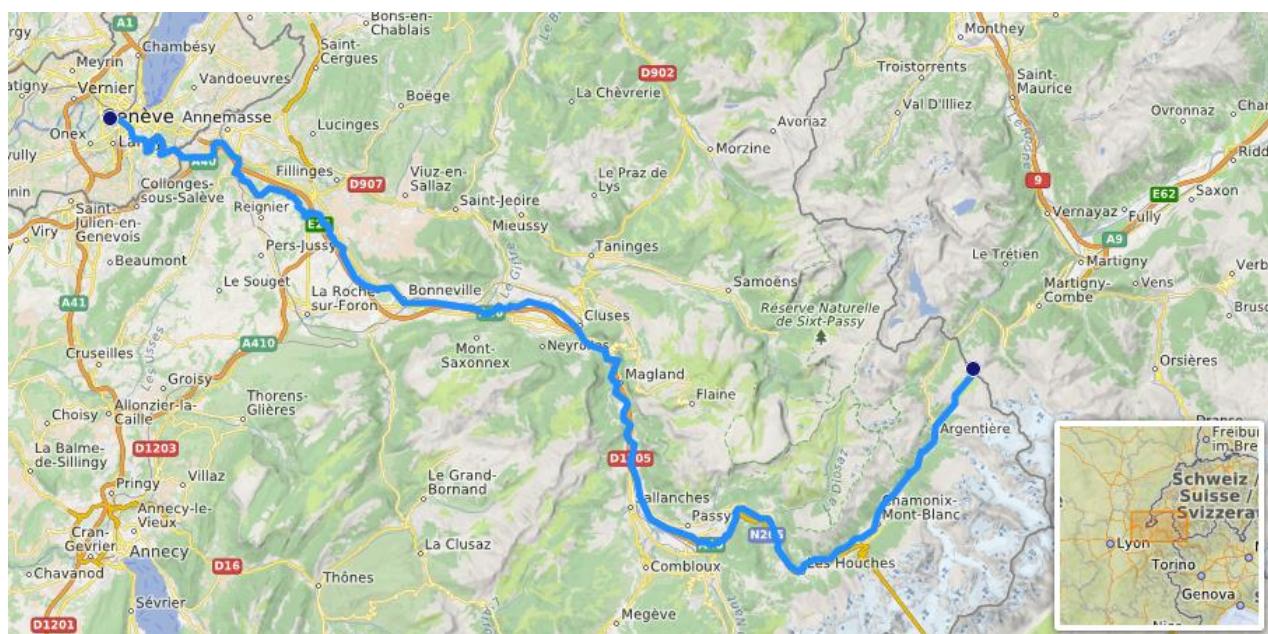


Источник: сайт Emosson²⁰⁵

²⁰⁴ Это было достигнуто путем обмена территориями, упомянутыми в Договоре (ст. 24-25).

²⁰⁵ <https://emosson.ch/amenagements#fancybox-group-1767>.

Карта бассейна реки Арве:



Источник: Википедия²⁰⁶

3.6.2 Предыстория и статус договора

«Соглашение между Швейцарией и Францией о гидроэлектростанции Эмоссон»,²⁰⁷ был подписан в 1963 году и вступил в силу в 1964 году (далее - Договор). Он остается действующим и сегодня.

Стороны предоставили концессию сроком на 80 лет после ввода инфраструктуры в эксплуатацию,²⁰⁸ которая рассчитана на 2055 год. За десять лет до истечения срока действия концессий стороны рассмотрят вопрос о том, продолжать ли эксплуатировать эту инфраструктуру.²⁰⁹

3.6.3 Договор

Договор содержит 26 статей.

Договорный элемент	Содержание	Статья
Масштаб	Производство и распределение гидроэлектроэнергии между двумя странами через единого оператора	Пreamble
	Делимитация водных ресурсов в рамках Договора	1
Основные положения	Правила подготовки к строительству	2, 3
	Регламент эксплуатации инфраструктуры	3

²⁰⁶ <https://en.wikipedia.org/wiki/Arve>.

²⁰⁷ Конвенция между Швейцарской Конфедерацией и Французской Республикой о развитии гидроэнергетики в Эмоссоне (неофициальный перевод).

²⁰⁸ Статья 12.

²⁰⁹ Статья 14.

Договорный элемент	Содержание	Статья
	Равное право на использование инфраструктуры	5(2)
	Совместное использование производства энергии	5(3)-(5)
	Бытовое использование произведенной энергии	6
	Компенсация за использование Швейцарией водных ресурсов, поступающих из Франции	20
Процессуальные нормы	Концессии на использование гидравлической силы (срок действия 80 лет)	11-14
	Экономические и фискальные резервы	15-19
	Межправительственные консультации по ключевым вопросам	19
Институциональные механизмы	Постоянная комиссия	4
	Совместный оператор	Преамбула, 3, 7-10
Разрешение споров	Переговоры, а в случае безуспешных – арбитраж	21-23

3.6.4 Компенсационный механизм

Договор не детализирует механизм компенсации водно-энергетических ресурсов, хотя некоторые элементы обоих механизмов взаимосвязаны. Его основной целью является производство гидроэнергии, используемой обеими странами, и ключевым элементом является совместное использование этой энергии. Вода упоминается как ресурс, обеспечивающий работу плотин, с особым компенсационным элементом в отношении использования воды, поступающей из Франции в водохранилище, что более подробно описано ниже.

Распределение энергии определяется в соответствии со следующими правилами, при этом стороны признают, что воды, поступающие из обеих стран, имеют равную силу.²¹⁰ Общий принцип – равные права на использование гидрогенерирующей инфраструктуры и водохранилища.²¹¹ Распределение энергии основано на том, была ли энергия выработана гидравлической силой или путем закачки воды в резервуар.²¹² В первом случае энергия считается совместно произведенной, а во втором – распределяется пропорционально энергии, вносимой каждой страной в процесс

²¹⁰ Статья 5(1).

²¹¹ Статья 5(2).

²¹² Статья 5(3).

перекачки. Страны также в равной степени поставляют энергию, необходимую оператору для распределения и для его собственных нужд.²¹³

Каждая страна может свободно использовать произведенную гидроэнергию по своему усмотрению, а энергия, не используемая одной страной, может быть использована другой.²¹⁴

Что касается воды, то Швейцарии разрешено использовать водохранилище для хранения воды, поступающей с территории Швейцарии.²¹⁵ Швейцария также может использовать воду из водохранилища, поступающую с французской стороны.²¹⁶ Однако использование воды, поступающей из бассейна реки Арве в водохранилище, которую использует Швейцария для производства электроэнергии, должно быть компенсировано. Это делается путем обеспечения попусков этой воды ниже по течению в Женевское озеро и ее дальнейшего отвода по просьбе французских властей для повышения эффективности использования водных ресурсов в реке Рона на своей территории.²¹⁷

3.6.5 Исполнение уполномоченными структурами

Специфика данного Договора заключается в обеспечении работы единого оператора инфраструктуры, расположенной как в Швейцарии, так и во Франции.

Оператор является частной компанией,²¹⁸ учрежденной в Швейцарии и регулируемой швейцарским законодательством, с головным офисом в Швейцарии и офисом во Франции.²¹⁹ Пакет акций разделен между утвержденной швейцарской группой акционеров и утвержденной французской группой акционеров.²²⁰ Каждая группа имеет одинаковые права голоса и представителей в структуре компании.²²¹ Кроме того, каждая страна может назначить комиссара, имеющего право участвовать в различных заседаниях в качестве консультанта.²²² Наконец, устав компании и все соглашения с акционерами должны быть доведены до сведения властей обеих стран.²²³

Emosson S.A. является компанией, которая владеет инфраструктурой. Швейцарская компания Alpiq и французская EDF являются акционерами компании каждая с долей 50%.

Несмотря на то, что существует один оператор, существуют отдельные концессии на инфраструктуру, предоставленные каждой страной. Тем не менее, условия осуществления каждой концессии должны быть согласованы, и обе страны должны

²¹³ Статья 5(4).

²¹⁴ Статья 6.

²¹⁵ Статья 1(2).

²¹⁶ Статья 20.

²¹⁷ Вода, используемая для производства электроэнергии, сбрасывается в Рону, вверх по течению от Женевского озера, которая затем снова становится Роной при выходе из Женевы. Наличие этой воды имеет объемное ограничение (ст. 20).

²¹⁸ Это «société anonyme».

²¹⁹ Статья 7.

²²⁰ Статья 8.

²²¹ Статья 10.

²²² Статья 10.

²²³ Статья 9.

координировать свои действия и обмениваться информацией о содержании концессий. Фактически, вступление в силу концессий обусловлено согласием обеими сторонами условий каждой концессии.²²⁴

Несмотря на то, что оператор играет основную роль в эксплуатации инфраструктуры, обе страны по-прежнему напрямую вовлечены в ключевые вопросы. На этапе подготовки к строительству необходимо было утвердить планы проекта²²⁵ и дать разрешение на начало работ.²²⁶ Борьба с наводнениями и осушение плотин проводятся в соответствии с утвержденными ими правилами.²²⁷ Они также следят за изменениями в уставе оператора²²⁸ и назначают членов комиссии, участвующих в заседаниях.²²⁹ Условия, связанные с концессиями обеих стран, сообщаются и принимаются обеими странами.²³⁰ Они также принимают меры в случае возникновения проблем, связанных с концессиями²³¹, а также будут участвовать в обсуждении в 2045 году, продолжать ли эксплуатацию инфраструктуры.²³² Они также вовлечены в вопросы налогообложения.²³³ Наконец, они консультируются друг с другом относительно осуществления мер, которые могут повлиять на положение обеих стран в отношении выполнения Договора.²³⁴ Они сохраняют за собой важную роль, связанную с эксплуатацией инфраструктуры.

Кроме того, обеими странами назначается постоянный наблюдательный орган, состоящий из государственных служащих и экспертов соответствующих администраций.²³⁵ Его основная обязанность – следить за использованием инфраструктуры и соблюдением концессий, а также за любыми вопросами в этой сфере, постоянно имея к ним доступ²³⁶. Наблюдательный орган также проверяет ежегодные отчеты о передаче энергии между двумя странами и дает рекомендации странам в случае возникновения проблем.²³⁷ Отчеты о своей деятельности предоставляются обеим странам в качестве основы для принятия ими соответствующих мер.²³⁸

²²⁴ Ст. 11-12.

²²⁵ Статья 2.

²²⁶ Статья 3.

²²⁷ Статья 3.

²²⁸ Статья 9.

²²⁹ Статья 10.

²³⁰ Статья 12.

²³¹ Статья 13.

²³² Статья 14.

²³³ Ст. 16-18.

²³⁴ Статья 19.

²³⁵ Статья 4.

²³⁶ Статья 4.

²³⁷ Статья 5(5).

²³⁸ Статья 4.

3.6.6 Особые замечания

Экономические аспекты

Все экономические элементы, упомянутые в Договоре, связаны с производством электроэнергии и, в частности, с этапом строительства проекта. Расходы разделены между двумя странами.²³⁹ Товары, необходимые для строительства и обслуживания, освобождаются от налога на импорт.²⁴⁰ Денежные переводы между странами касательно этого вопроса также освобождены от налога.²⁴¹

Коммодитизация воды

Здесь нет коммодитизации воды, так как нет связи между объемами воды, используемой для производства гидроэнергии, и этой энергией.

Ограничения на отвод водных ресурсов

Ограничений на отвод водных ресурсов нет, за исключением механизма компенсации, описанного выше. Тем не менее, должен быть осуществлен спуск достаточного количества воды для обеспечения таких сфер как здоровье населения, производство продуктов питания для речного населения, ирригация, сохранение рыбы и защита ландшафтов , как это предусмотрено концессиями.²⁴²

Пропорциональное распределение

Пропорциональное распределение в данном примере относится к совместному использованию энергии в соответствии с правилом, описанным выше. Нет никаких упоминаний о ситуациях нехватки воды.

3.6.7 Анализ

Общие замечания

Действующее соглашение является двусторонним соглашением, в котором основное внимание уделяется одному проекту и одному результату – выработке энергии. Это достаточно подробное соглашение, напоминающее коммерческий договор, которое включает в себя множество практических элементов.

Этот пример подчеркивает уникальность каждой ситуации, что приводит к созданию специальных механизмов для удовлетворения потребностей вовлеченных стран в энергии и воде, которые стороны считают справедливыми. При этом расположение инфраструктуры на границе и истоки водных ресурсов уникальны для этой части Альп. Немногие другие договоры предусматривают обмен землями, как это было сделано в случае с Эмоссоном.

Тем не менее, в результате изучения этого проекта можно сделать соответствующие выводы. Как и в других случаях, основное внимание уделяется выработке энергии, а не воде. Существует предположение, что водных ресурсов будет достаточно для

²³⁹ Статья 15.

²⁴⁰ Статья 16.

²⁴¹ Статья 17.

²⁴² Статья 3.

выработки энергии, и вопрос наличия и использования воды каждой страной не рассматривается, или рассматривается косвенно со ссылкой на использование запасенной воды в водохранилище. Более подробная информация об этом может быть изложена в концессиях, которые недоступны в Интернете, поэтому проверить это невозможно. Тем не менее, в случае существенных изменений обе страны будут консультироваться друг с другом, особенно если они примут меры, которые могут повлиять на работу инфраструктуры.

В институциональной структуре задействованы три основные организации. Обе страны действуют напрямую, без какого-либо конкретного ведомства или агентства.

Совместная комиссия выполняет роль наблюдателя и не имеет полномочий по принятию решений: они явно зарезервированы за странами, которые полагаются на отчеты комиссии для принятия необходимых мер. Частный оператор отвечает за практические аспекты функционирования инфраструктуры и распределения энергии в соответствии с национальным законодательством и требованиями рынка. В целом, это более легкая система управления, чем в других странах, но она кажется успешной.

В открытых источниках нет никаких упоминаний о каких-либо серьезных проблемах, связанных с работой проекта. Есть общее описание ситуации, связанной с региональными энергетическими вопросами, такими как ценообразование, но конкретно Emosson в них не фигурирует.

Особые замечания

Ситуация в Договоре сильно отличается от ситуации в Кыргызстане, потому что основное внимание уделяется гидроэнергетике, а вода является второстепенным вопросом, который почти не упоминается в Договоре. Более того, распределение расходов было согласовано с самого начала и включено в Договор. Кроме того, это уникальное географическое положение, которое способствует выработке гидроэнергии и приносит пользу обеим странам.

Тем не менее, одним из важных элементов является использование электроэнергии для насосных станций для перекачки воды в качестве критерия, учитываемого при распределении энергии и для расчета энергетической доли каждой страны пропорционально их вкладу в электроэнергию, используемую для насосных станций (перекачки). В случае проекта в Лесото основой для расчета является сэкономленная энергия, а в случае проекта Emosson – использованная электроэнергия. И в том, и в другом случае речь идет о чем-то осязаемом, что поддается количественной оценке и представляет собой важный экономический элемент. В случае с Кыргызстаном, проблема заключается в импорте электроэнергии из соседних стран, и, следовательно, количество импортируемой электроэнергии может быть существенным элементом, влияющим на расчет стоимости воды, сэкономленной и хранящейся в водохранилище в зимний период. Этот пример и пример Лесото показывают, что такие примеры существуют на международном уровне.

Еще один момент, о котором следует упомянуть, заключается в том, что отсутствие упоминания о водных ресурсах означает, что в данном случае не разработаны механизмы для устранения краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных

последствий изменения климата для функционирования водохранилищ и гидроэнергетических элементов плотины. Таким образом, в Договоре не приводится пример того, как бороться с этой проблемой, которая затрагивает и будет затрагивать горные регионы по всему миру. Такое отсутствие ссылок не удивительно: Договор был подписан в 1960-х годах, когда изменение климата еще не было глобальной проблемой, не говоря уже о его последствиях.

3.6.8 Ссылки

Emosson @ <https://emosson.ch/>

Alpiq @ <https://www.alpiq.ch/fr/production-denergie/centrales-hydroelectriques/centrales-a-accumulation/emosson>

3.7 Соглашение между Индией и Бутаном о сотрудничестве в области гидроэнергетики

3.7.1 Предыстория

Бутан - горная страна, не имеющая выхода к морю, в Гималаях в Южной Азии с населением около 770 тысяч человек. Она известна концепцией «Валового национального счастья».²⁴³ Китай и Индия являются его соседями. Многие реки протекают через Бутан с запада на восток, а также на юг в сторону реки Брахмапутры в Индии. Экономика преимущественно аграрная. Развитие гидроэнергетики внесло существенный вклад в ее экономический рост с момента завершения проекта Чхукха в 1987-1988 годах: этот стратегический ресурс внес в 2020 году почти 18% в ВВП Бутана. Излишки электроэнергии продаются в Индию и в настоящее время являются ее основным экспортным товаром.

Индийские штаты Западная Бенгалия, Ассам, Аруначал-Прадеш и Сикким граничат с Бутаном. Индия имеет давние отношения с Бутаном с момента установления дипломатических отношений между двумя странами в 1968 году. Индия является крупнейшим торговым партнером Бутана, и сотрудничество в области гидроэнергетики является основой их двусторонних отношений. Индия также делит водотоки с другими странами региона, такими как Бангладеш, Непал и Пакистан, с которыми также установлены двусторонние отношения в вопросах трансграничного водного сотрудничества.

С момента подписания в 1974 году соглашения о знаковом проекте ГЭС Чхукха в Бутане при поддержке Индии были завершены и другие гидроэлектростанции: ²⁴⁴ проекты Куричу и Тала.²⁴⁵ В 2006 году две страны подписали «Соглашение о сотрудничестве в области гидроэнергетики», а в 2009 году был подписан протокол, связанный с соглашением, который удвоил масштаб энергетических проектов до 10 тыс. МВт в 2020 году. В связи с этим в настоящее время разрабатываются три гидроэнергетических проекта: Пунатсангчху-I, Пунатсангчху-II и Мангдечху. В 2014 году также было подписано «Рамочное межправительственное соглашение о развитии совместных гидроэнергетических проектов» для дальнейшего развития гидроэнергетических мощностей в рамках структуры совместного предприятия.

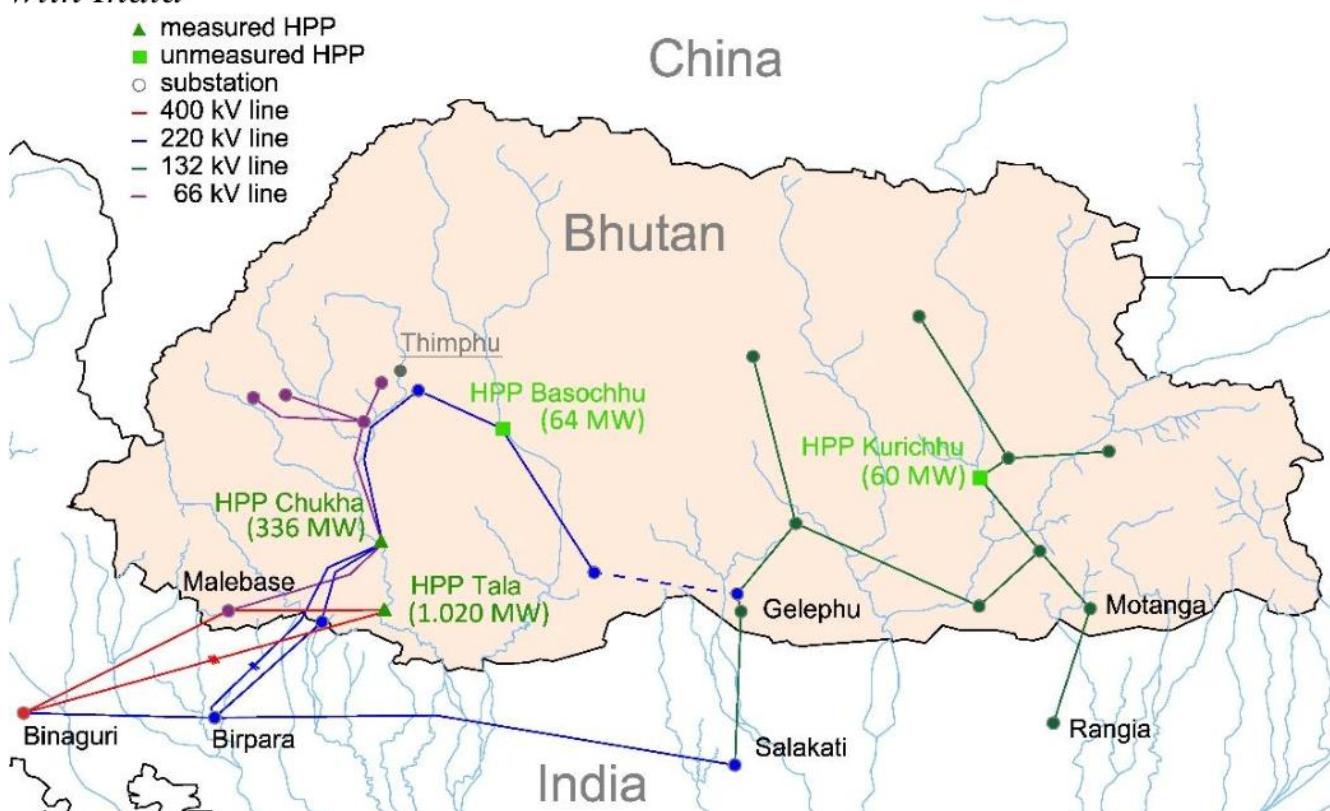
²⁴³ <https://www.gnhcentrebhutan.org/>.

²⁴⁴ <https://www.drukgreen.bt/en/kurichhu-hydropower-plant/>.

²⁴⁵ Правовой основой для этой плотины является «Соглашение между правительством Республики Индия и Королевским правительством Бутана относительно проекта гидроэлектростанции Тала», подписанное в 1996 году.

Карта бассейнов:

with India



Источник: Холст, А.Ф., Прадхан,.., и Дорджи, К. (2016). Дедукция комплексной модели энергосистемы Бутана для исследования стабильности сети.

3.7.2 Предыстория и статус договора

Международным договором, рассматриваемым в данном разделе, является «Соглашение о сотрудничестве в области гидроэнергетики» 2006 года (Соглашение) и Протокол к нему 2009 года (Протокол). Текст упомянутого выше Рамочного соглашения 2014 года не удалось найти в Интернете и поэтому он не рассматривается подробно.

Ранее между двумя странами были подписаны соответствующие соглашения.

Правовой основой для строительства плотины ГЭС Чхукха является соглашение 1974 года об этом (соглашение Чхукха). Соглашения по другим плотинам, построенным при поддержке Индии, недоступны в Интернете.

В настоящее время все договоренности действуют.

3.7.3 Договор

Ссылки на Соглашение обозначаются буквой А, а ссылки на Протокол – буквой Р.

Соглашение содержит 12 статей, а Протокол – 6 статей.

Договорный элемент	Содержание	Статья
Масштаб	Энергетическая безопасность Бутана и Индии	Пreamble A

Договорный элемент	Содержание	Статья
	Развитие и строительство гидроэлектростанций – ускорено в соответствии с Протоколом	1А/Преамбула Р
	Торговля электроэнергией с участием государственного и частного секторов	1А
Основные положения	Минимальный импорт 5000 МВ в Индию к 2020 году	2А
	Индийская помощь Бутану в развитии не менее 10 000 МВ в Бутане и импорте излишков	I Р
	Государственная помощь в проведении полевых исследований, а также в строительстве, установке, эксплуатации и техническом обслуживании объектов по производству, передаче и продаже электроэнергии в каждой стране	4А/II П
	Энерgosнабжение Индией Бутана в случае дефицита электроэнергии в Бутане	6А
	Индия окажет содействие финансированию и предоставит человеческие ресурсы для строительства и эксплуатации гидроэлектростанции в Бутане	9А
	Сотрудничество в области развития возобновляемой энергетики	8А
Процессуальные нормы	Содействие и подготовка подробных отчетов по проекту (DPR) и выбор агентства по реализации совместной группой	2А
	Реализация проекта и договор купли-продажи электроэнергии по каждому разработанному проекту	3А
	Содержание договора: условия реализации, объем и параметры поставки, точки поставки и цена электроснабжения	3А
	Уступки и поощрения, предоставляемые сторонам Соглашения	5А
Институциональные механизмы	Уполномоченные органы по торговле электроэнергией, назначаемые в каждом конкретном случае	II П
	Наделенная полномочиями Объединенная группа по ускорению получения разрешений, мониторингу подготовки DPR и реализации проекта	IV П
Разрешение споров	Двусторонние консультации	10А

3.7.4 Компенсационный механизм

В данном примере отсутствует механизм компенсации, связывающий воду и энергию. Упоминаний о воде нет. Соглашение и протокол указывают на то, что Индия будет содействовать получению финансирования для строительства и эксплуатации гидроэнергетической инфраструктуры, а также рабочей силы. Кроме того, Индия соглашается закупать излишки электроэнергии у Бутана. Соглашение является рамочным соглашением, в котором изложены основные принципы, в соответствии с которыми должно осуществляться энергетическое сотрудничество между Индией и Бутаном, и для каждого нового проекта подписывается отдельное соглашение таким образом, чтобы условия финансирования и закупки электроэнергии были специфичными для этого проекта.

Так было еще до подписания Соглашения: по каждому проекту были подписаны отдельные соглашения, которые содержали положения о финансировании и закупках. Условия финансирования в Соглашении по ГЭС Чхукха следующие: 60% от сметной стоимости – грант и 40% – кредит с погашением ежегодно в течение 15 лет под 5%.²⁴⁶ Ставка для закупки излишков электроэнергии, оплачиваемая Индией, также включена и пересматривается каждые четыре года на основе согласованных критериев.²⁴⁷ Отдельное положение также позволяет Индии продавать до 5000 кВт Бутану для строительства плотины.²⁴⁸

3.7.5 Исполнение уполномоченными структурами

В Соглашении и Протоколе определены следующие этапы проекта и связанные с ними организации или учреждения:

- Идентификация проектов и подготовка DPR: правительство Бутана определяет приоритетные проекты для достижения мощности в 10 тыс. МВт по согласованию с правительством Индии; оба содействуют подготовке и реализации DPR;²⁴⁹
- Согласование и мониторинг: «уполномоченная совместная группа» (EJG) ускоряет получение различных согласований, связанных с проектом,²⁵⁰ и контролирует подготовку DPR и строительство проекта;²⁵¹
- Реализация проекта: для реализации каждого проекта формируется компания специального назначения (SPV);
- Торговля электроэнергией: уполномоченные органы, назначаемые каждым правительством в каждом конкретном случае; Они определяют протоколы и конкретные двусторонние документы, исходя из потребностей каждой страны.²⁵²

²⁴⁶ ст. 3 Чхукхского соглашения.

²⁴⁷ ст. 8 Чхукхского соглашения и Приложения к нему для детализации расчета.

²⁴⁸ ст. 11 Чхукхского соглашения.

²⁴⁹ Соглашение предусматривало, что это будет делать совместная группа, наделенная полномочиями (статья 2), но это было изменено в Протоколе, который касается только двух правительств (статьи 2А и IIP).

²⁵⁰ Формы осуществления, механизмы финансирования, потоки средств и планы на случай непредвиденных обстоятельств.

²⁵¹ Статья IV Протокола.

²⁵² Статья III Протокола.

Представляется, что EJG является структурой, которая осуществляет обзор различных элементов, способствующих сотрудничеству, поскольку она играет роль на всех этапах в соответствии со своим мандатом и осуществляет надзор за всеми проектами. Ее состав подробно описан в Протоколе, в котором также указаны участники ее заседаний.

В состав EJG входят представители обеих стран, многие из которых при необходимости выдвигают кандидатуры других членов:

- Бутан: четыре члена, назначенные правительством, под председательством министра экономики
- Индия: три представителя правительства²⁵³

В совещании также могут принимать участие:

- Постоянные члены: Послы обеих стран (каждой страны в другой);
- По приглашению: генеральные директора или управляющие директора компаний специального назначения, созданной для реализации каждого проекта; председатели или управляющие директорами акционеров SPV в случае совместных предприятий; любые другие технические или финансовые эксперты, рассматриваемые EJG.

Процесс принятия решений для EJG не упоминается. Предполагается, что это делается на основе консенсуса.

О других упомянутых структурах известно немного, хотя, вероятно, дополнительная информация содержится в отдельных соглашениях по каждой из гидроэлектростанций, построенных после подписания Соглашения и Протокола.

Бутанское государственное коммунальное агентство, отвечающее за гидроэнергетику, называется Druk Green Power Corporation.²⁵⁴

3.7.6 Особые замечания

Экономические аспекты

В 2014 году гидроэнергетика составляла 20% экономики Бутана, а налогообложение гидроэнергетических компаний обеспечивало более 40% национального дохода.

Гидроэнергетика также составляет 63% экспорта Бутана.²⁵⁵ Страна считается единственным региональным поставщиком электроэнергии с профицитом, доступным для экспорта. Считается, что гидроэлектроэнергия способствовала улучшению жизни местных общин, обеспечивая надежный источник энергии, хотя Бутан по-прежнему импортирует энергию из Индии.

Индия была основным покупателем и спонсором гидроэнергетики, даже несмотря на то, что были и другие проекты, финансируемые по-другому, например, электростанция

²⁵³ Финансовый советник и сосекретарь (Север), Министерство иностранных дел; Сосекретарь (гидроэнергетика), Министерство энергетики.

²⁵⁴ <https://www.drukgreen.bt/en/>.

²⁵⁵ Посольство Королевства Бутан, Нью-Дели, «Отношения между Бутаном и Индией в области гидроэнергетики».

Дагачу, на которую АБР предоставил кредит. Способ финансирования проектов также оказывает влияние на экономику: долг за финансируемые Индией плотины составляет 70% внешнего долга Бутана и 80% ВВП.²⁵⁶ Тем не менее, считается, что ценообразование на электроэнергию, продаваемую в Индию, делает долг устойчивым.

Протокол увеличил объем электроэнергии, который, как ожидалось, будет производиться в Бутане к 2020 году. Однако сообщается, что в настоящее время установленная мощность ниже этой цели и составляет чуть более 2 300 МВт.²⁵⁷ Строительство было отложено, а затраты привесились,²⁵⁸ что вызывает озабоченность, учитывая экономическое значение гидроэнергетики для Бутана. Причинами задержки считаются геологические условия, изменение климата, а также административные причины.²⁵⁹

Коммодитизация воды

В данном примере отсутствует коммодитизация воды, поскольку в Соглашении нет упоминаний о воде.

Ограничения на отвод водных ресурсов

Ограничений по отводу нет, так как вода не является предметом Соглашения.

Пропорциональное распределение

Пропорциональное распределение отсутствует, так как вода не является предметом Соглашения. Нет никаких упоминаний о ситуациях нехватки воды.

3.7.7 Анализ

Общие замечания

Соглашение является двусторонним, с особым акцентом на энергетику. Это рамочное соглашение, в котором изложена основная цель энергетического сотрудничества, которая заключается в достижении Бутаном выработки не менее 10 тыс. МВт при содействии Индии и продаже излишков электроэнергии Индии. Детали каждого проекта гидроэнергетической инфраструктуры согласовываются в отдельном соглашении. Это включает в себя согласованные финансовые условия, в том числе характер поставщика финансирования, является ли он предприятием государственного или частного сектора, а также тариф, по которому Индия покупает электроэнергию.

Преимущество рамочного соглашения заключается в том, что оно может включать в себя основные принципы двусторонних отношений, при этом детали согласовываются отдельно и адаптируются к конкретным обстоятельствам каждого инфраструктурного проекта. Тем не менее, Соглашение довольно ограничено своими целями, а именно, главным образом, уровень энергетических мощностей в Бутане и помощь Индии в его

²⁵⁶ К. Дема, «Почему Бутан не достиг своей цели в области гидроэнергетики, и что это говорит о geopolитике энергетики», The Third Pole, 9 марта 2023 г.

²⁵⁷ К. Дема, «Почему Бутан не достиг своей цели в области гидроэнергетики, и что это говорит о geopolитике энергетики», The Third Pole, 9 марта 2023 г. На сайте Druk Green Power Corporation указана установленная мощность чуть более 2200 МВт.

²⁵⁸ Там же.

²⁵⁹ Там же.

достижении для поддержания энергетической безопасности в обеих странах. В нем также нет ссылок на процесс ценообразования на энергоносители, которое рассматривается в отдельных соглашениях по каждому проекту, и зависит от того, какую сделку стороны заключают в каждом отдельном случае. Возможно, это отражение разницы в переговорных позициях обеих стран, которые существенно отличаются по размерам и возможностям. С точки зрения сложности согласованных условий оно находится на противоположном конце спектра по сравнению с двусторонними соглашениями между США и Канадой, США и Мексикой или между ЮАР и Лесото.

Основным направлением трансграничного водного сотрудничества между Индией и Бутаном является борьба с наводнениями, которая в двусторонних отношениях ведется совершенно отдельно. В Бутане насчитывается более 30 гидрометеорологических станций в соответствии с «Комплексной схемой создания гидрометеорологической сети и сети прогнозирования наводнений на реках, общих для Индии и Бутана». Одна совместная группа экспертов наблюдает за схемой, а другая обсуждает вопросы, связанные с наводнениями. Таким образом, водная и энергетическая сферы сотрудничества между двумя странами на данный момент являются совершенно отдельными областями.

Наконец, что касается существующей институциональной структуры, то ЕJG играет заметную и всеобъемлющую роль на ранних стадиях разработки и реализации проекта. Однако правила работы этой совместной группы ограничены, и неясно, насколько эффективен этот механизм. Особым организационным вопросом является структура организации, осуществляющей проект. Протокол ввел понятие совместного предприятия, а не межправительственного проекта, с целью более оперативных действий, но по-видимому это не привело к ожидаемому результату. По всей видимости это связано с механизмом разрешения споров, требующим действий со стороны каждой страны, что приводит к задержкам, а процесс принятия решений в рамках совместного предприятия с механизмом голосования 50 на 50 препятствует принятию решений.²⁶⁰ Это ясно указывает на необходимость тщательного рассмотрения правил принятия решений и оперативных правил в целом.

Особые замечания

Данный пример рассматривает главным образом энергетику. Вода в данном случае является источником для выработки энергии, но не находится в центре внимания ни одного из рассмотренных соглашений будь то с точки зрения качества или количества. На самом деле в вышеупомянутых соглашениях никаких упоминаний о воде нет вообще. Водные вопросы решаются на местном уровне в соответствии с национальным законодательством в соответствии со ст. 5 Соглашения.²⁶¹ Отсутствие

²⁶⁰ К. Дема, «Почему Бутан не достиг своей цели в области гидроэнергетики, и что это говорит о geopolитике энергетики», The Third Pole, 9 марта 2023 г.

²⁶¹ См. также ст. 6 о технических требованиях.

упоминания о воде означает, что актуальность и преимущества этого примера ограничены для Кыргызстана. Основное внимание уделяется выработке электроэнергии в стране верховья, как в случае с Меконгом и Эмоссоном, которая впоследствии продается соседу ниже по течению. Как следствие, нет никакого механизма компенсации, о котором можно было бы говорить, а те механизмы, которые указаны в соглашении, не связаны с водой. Финансовые договоренности заключаются отдельно и не привязаны к наличию водных ресурсов или необходимостью поставки определенного объема странам вниз по течению. Таким образом, для Кыргызстана этот опыт малопригоден, поскольку в настоящее время Бутан не хранит воду для Индии, а использует ее для производства электроэнергии, которую затем продает в Индию.

Тем не менее, есть сообщения о том, что таяние гималайских ледников может повлиять на доступность воды для производства гидроэнергии из-за сезонных колебаний. Это аспект, который не рассматривается в Соглашении и может стать проблематичным в будущем, так же как и в примере с Emosson.

3.7.8 Ссылки

АБР, гидроэнергетический сектор Бутана: 12 вещей, которые нужно знать, 31 января 2014 @ <https://www.adb.org/features/bhutan-s-hydropower-sector-12-things-know>

Запись в Бутан, Britannica @ <https://www.britannica.com/place/Bhutan>

Дема, К. «Почему Бутан не достиг своей цели в области гидроэнергетики, и что это говорит о geopolитике энергетики», Третий полюс, 9 марта 2023 г. @ <https://www.thethirdpole.net/en/energy/bhutan-failed-hydropower-goal-and-geopolitics-of-energy/>

Департамент водных ресурсов, развития рек и омоложения Ганга, Индия, Сотрудничество между Индией и Бутаном @ <https://jalshakti-dowr.gov.in/india-bhutan-cooperation/>

Друк Грин, Гидроэлектростанция Куричу @ <https://www.drukgreen.bt/en/kurichhu-hydropower-plant/>

Индия, Britannica @ <https://www.britannica.com/place/India>

Министерство иностранных дел Индии, май 2018 г., «Отношения между Индией и Бутаном» @ https://www.meaindia.gov.in/Portal/ForeignRelation/Bhutan_May_2018.pdf

Джамир, О., Институт оборонных исследований и анализа Манохара Паррикара, 26 мая 2022 г., «Сотрудничество в области гидроэнергетики между Индией и Бутаном и экономика Бутана» @ https://www.idsa.in/idsacomments/india-bhutan-hydropower-cooperation-o-jamir-260522#footnote4_3rw95l3

Национальный центр гидрогеологии и метеорологии, Бутан, Пресс-релиз, 37-е заседание совместной группы экспертов между Индией и Бутаном, 13 апреля 2023 г. @ <https://www.nchm.gov.bt/home/pageMenu/1027>

Посольство Королевства Бутан, Нью-Дели, 'Отношения между Бутаном и Индией в области гидроэнергетики' @ <https://www.mfa.gov.bt/rbedelhi/bhutan-india-relations/bhutan-india-hydropower-relations/>

IV. Анализ

Цель данного раздела состоит в том, чтобы совместно проанализировать семь представленных примеров и выделить ключевые аспекты, имеющие особое отношение к механизмам компенсации водно-энергетических ресурсов. В нем не повторяются комментарии, сделанные в отношении каждого конкретного примера, которые можно найти в последнем подразделе глав по каждому из приведенных примеров.

Рассмотренные соглашения можно объединить в группы в зависимости от их направленности:

- Гидроэнергетика и водоснабжение: Соглашение по реке Колумбия; Соглашение о проекте по водным ресурсам высокогорья Лесото.
- Главным образом водные ресурсы: Соглашение между США и Мексикой; Соглашение по реке Меконг; Соглашение по реке Марица (Болгария-Турция).
- Главным образом гидроэнергетика: Эмоссонское соглашение; Соглашение об энергетическом сотрудничестве между Индией и Бутаном.

Соглашение по реке Колумбия и проект по водоснабжению высокогорья Лесото являются единственными двумя соглашениями, содержащими четкие механизмы компенсации, которые включают в себя как воду, так и энергию. В других есть элементы компенсации в натуральной форме (недоподача воды Мексикой и хранение воды в Эмоссоне) и финансовой (Марица), в то время как в двух других нет ссылок на какие-либо компенсации (Меконг и Индия-Бутан).

Эта выборка примеров невелика, но из каждого из них можно извлечь полезную информацию.

Первое, на что следует обратить внимание, это то, что, за исключением примера по реке Марица, который является редким случаем, и в некоторой степени примера Лесото, денежные платежи в механизмах осуществляются не непосредственно за воду, а за услуги, связанные с водными ресурсами. Где-то в качестве компенсируемой услуги напрямую рассматривается хранение воды, а где-то – косвенные вопросы, такие как экономия электроэнергии на использование насосов для перекачки воды, и, следовательно – не использование своей электроэнергии для этого (что связано со своими затратами). Другие прямые затраты связаны с различными этапами жизненного цикла инфраструктуры. Они могут покрывать капитальные затраты на строительство и последующие затраты на техническое обслуживание и эксплуатацию.

Характер компенсации также варьируется. Часть из рассмотренных примеров используют денежную компенсацию, а часть рассматривает компенсацию в виде предоставления бесплатной энергии. В некоторых случаях в качестве компенсации предлагается и вода.

Способ расчета компенсации варьируется, но всегда привязан к объемам воды. Это, в свою очередь, может вызвать проблемы в будущем, поскольку весь мир (в том числе страны Центральной Азии) сталкивается с растущей непредсказуемостью в вопросах доступности водных ресурсов, которая обычно не учитывается. Это сложная задача,

потому что как конечные пользователи, так и правительства, стремятся в данном вопросе к высокой степени предсказуемости, что скорее всего теперь будет вызывать трудности. Поэтому необходимо предусмотреть гибкие механизмы, рассчитанные на долгосрочную перспективу. Примечательно, что все рассмотренные соглашения были подписаны в XX веке, когда подобные вопросы не были столь очевидны, как сегодня.

За исключением Меконга, все остальные соглашения носят двусторонний характер. В них часто вовлечены страны, которые имеют историческое родство, но которые находятся на разном уровне развития. Это может привести к дисбалансу и асимметрии между вовлеченными сторонами, и содержание соглашений может быть оценено с точки зрения переговорной силы вовлеченных прибрежных стран. Во избежание противоречий следует принимать во внимание и другие двусторонние и региональные соглашения, хотя ни в одном из исследованных примеров этот вопрос не освещался.

Отмечалась изменчивость водоснабжения. Другим важным элементом является спрос на воду, особенно для соглашений, касающихся распределения воды. Речь идет о согласовании внутренних потребностей (которые могут меняться) с международными обязательствами. Как было отмечено в случае с Мексикой, это может создать международную напряженность, а также напряженность между внутренними пользователями. Поэтому важна гибкость.

В свете замечаний об изменчивости спроса и предложения и принимая во внимание уровень детализации, необходимый для функционирования механизма компенсации, следует тщательно рассматривать структуру и содержание соглашения. Если речь идет о более чем одном инфраструктурном проекте, более подходящим может быть рамочное соглашение с отдельными протоколами для каждого проекта. Оперативные детали также могут быть включены в менее формальные документы, такие как протоколы, которые могут быть легко изменены в случае необходимости.

Заключительный комментарий касается институтов, поддерживающих реализацию соглашений и механизмов. Проанализированные примеры продемонстрировали широкий спектр возможных институтов, некоторые из которых имеют исторические корни (IBWC - Международная комиссия по границам и водным ресурсам), в то время как другие созданы относительно недавно. Все они связаны с государственным сектором, за исключением примера по плотине Emosson. Их отношения с энергетическими компаниями часто не упоминаются. Можно предположить, что это делается в соответствии с национальными нормативными актами, которые конкретно не упоминаются, хотя в некоторых соглашениях упоминается о необходимости национальных нормативных актов, облегчающих реализацию соглашения.

V. Оценка рыночных отношений

В данном разделе оценивается концепция рыночных отношений на «водном рынке» в контексте международного водного бассейна, а также ее преимущества и недостатки на фоне международного водного права и оценки практики применения механизмов распределения.²⁶²

5.1 Понятие рыночных отношений

Рыночные отношения можно понимать как рыночный подход, при котором вода распределяется в соответствии с рыночными принципами, основанными на экономической ценности, которая в свою очередь создается деятельностью различных секторов экономики, связанной с водопотреблением, а также строится на основе спроса и предложения. Такой подход также используется в национальном или субнациональном контексте в таких странах, как Чили, США и Австралия.²⁶³

Были выдвинуты различные аргументы, демонстрирующие ценность «рынков воды». Одна из них заключается в том, что наличие таких рынков позволяет гибко адаптироваться к изменениям спроса и предложения, даже под влиянием таких факторов как доступность водных ресурсов, климатические условия или спрос на конечный результат использования воды – например, на сельскохозяйственную продукцию. Это происходит за счет корректировки цен в соответствии с рыночными условиями. Еще одним фактором является распределение воды для ее использования с наибольшей ценностью и, как следствие, повышение экономической эффективности ее использования. Водопользователи, которые не получают никакой экономической выгоды от использования положенного им объема воды, могут продать свою «долю» водных ресурсов тем пользователям, которые получают значительную экономическую выгоду от использования водных ресурсов. Кроме того, считается, что рынки²⁶⁴ могут смягчить неопределенность благодаря способности покупателей приобретать права у других пользователей, когда это необходимо – например, в условиях засухи или благодаря возможности приобретения водных ресурсов для будущих нужд.²⁶⁵ Последним выгодным в данном случае элементом является возможность получения информации о предпочтениях пользователей, которая затем позволяет более эффективно и справедливо распределять воду. В более общем плане, поскольку передача происходит на добровольной основе между пользователями, такой подход считается более справедливым.²⁶⁶

²⁶² Это вытекает из 2021 ЕЭК ООН Справочник по распределению водных ресурсов в трансграничном контексте @ <https://unece.org/environment-policy/publications/handbook-water-allocation-transboundary-context>.

²⁶³ С австралийским подходом можно ознакомиться на веб-сайте правительства @ <https://www.dcceew.gov.au/water/policy/markets>. Для общего обзора см. А. Циарапас и З. Маллиос (2021) Исследование водных рынков и международный опыт, полученный от их создания, Journal of Environmental Research, Engineering and Management, Vol. 78 / No. 1 / 2022, pp. 6–30, DOI 10.5755/j01.erem.78.1.30133.

²⁶⁴ Чай, Д. (2014) Водные рынки и Конвенция ООН о водотоках, Джорджтаунский обзор международного экологического права, том 27 (1), стр. 1. 182.

²⁶⁵ Там же, с. 11. 183.

²⁶⁶ Там же, с. 11. С. 183-184.

Для функционирования «водных рынков» требуется надлежащее управление. Одним из требований для этого на законодательном уровне является установление прав на воду, которыми можно торговать между участниками рынка. Это должны быть четко определенные, жесткие и надежные права, которые могут быть переданы, и их реализация должна быть обеспечена правовой защитой.²⁶⁷ Кроме того, должна существовать институциональная структура, устанавливающая параметры и регулирование рынка, включая правила торговли, в дополнение к определению прав собственности на воду. Это необходимо для того, чтобы можно было покупать и продавать права, чтобы рынок был надежным и эффективным.²⁶⁸

Поскольку рассматриваемая ситуация связана с трансграничным водотоком, в следующем подразделе рассматривается вопрос о том, как международное водное право может применяться к таким рынкам.

5.2 Международная перспектива

Понятие рыночных отношений и вытекающий из них процесс ценообразования в настоящее время в международном водном праве четко не рассматривается. Общая суть международного водного права заключается в том, каким образом прибрежные государства регулируют свои взаимодействия в отношении ресурсов пресной воды, которые они делят. Два ключевых принципа, описанные ниже, определяют общие параметры, по которым они могут быть оценены, включая возможные элементы сотрудничества, основанные на рыночных принципах. Процессуальные нормы, такие как обязанность уведомлять,²⁶⁹ также играют свою роль, как и понятие жизненно важных потребностей.²⁷⁰

Всеобъемлющим принципом международного водного права является справедливое и разумное использование. Она подразумевает, что все прибрежные страны, имеющие общий водоток, имеют равное право на использование его воды. Это не объективный, а субъективный критерий: заинтересованные страны сами решают, как сделать так, чтобы этот принцип функционировал таким образом, чтобы все вовлеченные страны считали его справедливым и разумным. Этот принцип включен в статью 5 Конвенции ООН о несудоходном использовании международных водотоков 1997 года (Конвенция 1997 года), а также является принципом международного общего водного права. Конвенция²⁷¹ 1997 г. включает в себя ряд факторов, которые могут быть приняты во внимание для определения того, что представляет собой справедливое и разумное использование, позволяющее гибко применять этот принцип к обстоятельствам каждого конкретного бассейна. Эти факторы, которые являются ориентировочными, включают в себя в широком смысле: гидрологию, географию, климат; социальные и экономические потребности соответствующих государств; текущее и будущее

²⁶⁷ Там же, с. 11. 185.

²⁶⁸ Там же.

²⁶⁹ Там же, с. С. 192-193.

²⁷⁰ Статья 10(2) Конвенции 1997 года. Эти потребности имеют приоритет над другими видами использования.

²⁷¹ Обычное международное право применяется ко всем государствам, в то время как положения Конвенции 1997 года применяются только к государствам, которые являются ее участниками.

использование; последствия использования для других государств; а также сохранение и защиту ресурса. Иными словами, интересы всех заинтересованных государств должны быть взвешены и сбалансираны по всем этим факторам, а выгоды должны перевешивать любые негативные последствия.²⁷² Поэтому любой механизм, основанный на рыночном подходе, также должен быть справедливым.

Другим ключевым принципом международного водного права является отсутствие существенного вреда, который упоминается в статье 7 Конвенции 1997 года, а также является частью международного общего водного права. Согласно этому принципу, государства должны принимать все меры для того, чтобы не нанести существенный ущерб другим прибрежным государствам. Это тоже субъективный принцип, который означает, что заинтересованные государства сами определяют, что представляет собой существенный вред и были ли приняты все меры для того, чтобы попытаться его избежать. Это также должно быть принято во внимание при определении того, что является справедливым и разумным использованием. Любой согласованный экономический механизм также должен соответствовать этому правовому требованию, и государства должны быть в состоянии продемонстрировать, что они приняли все меры для предотвращения причинения значительного вреда или что любой причиненный ущерб является минимальным.

На практике это означает, что страны свободны в выборе способа взаимодействия по поводу своих общих водных ресурсов и в создании механизмов, описанных в настоящем отчете, независимо от того, являются ли они рыночными или нет, при условии, что они, по крайней мере, соблюдают эти два принципа. Международное водное право предписывает не способ сотрудничества сторон, а общие принципы, по которым оно должно быть достигнуто.

В следующем подразделе рассматривается вопрос о том, как в механизмах трансграничного распределения учитывались понятия рыночных отношений и «водных рынков».

5.3 Отработка механизмов распределения

Несмотря на то, что рыночный подход является возможным вариантом распределения трансграничных вод²⁷³ и теоретически возможным путем для государств, желающих использовать механизм ценообразования и гибкость, которую он предлагает, на практике такой подход, похоже, не используется. На самом деле, в Справочнике ЕЭК ООН по распределению водных ресурсов указывается, что такой подход не фигурирует ни в одном из соглашений, рассмотренных на основе обширной базы данных, используемой некоторыми авторами Справочника.²⁷⁴ На самом деле, в нем указывается, что «рыночные механизмы» не используются для распределения водных

²⁷² Чай (сноска 269), стр. 269. 195. См.

²⁷³ Справочник ЕЭК ООН (сноска 267), таблица 1, стр.22.

²⁷⁴ Там же, с. 109.

ресурсов между странами,²⁷⁵ и отмечается, что такого рода механизмы используются на местном и субнациональном уровнях, а не на международном.²⁷⁶

Тем не менее, одним из секторов, где был использован рыночный подход, является ценообразование при распределении выгод от гидроэнергетики, где он используется в качестве механизма оценки стоимости произведенной электроэнергии.²⁷⁷ По-видимому, это связано с тем, что легче определить цену на электроэнергию, произведенную с помощью гидроэнергетики, чем на воду.²⁷⁸

Это указывает на то, что в настоящее время не существует прецедента создания рынка воды на международном уровне и использования рыночного ценообразования в этом контексте, хотя такой подход и использовался для определения стоимости гидроэнергии.

5.4 Оценка

Выбор механизма распределения трансграничных водных ресурсов и лежащих в его основе элементов остается за соответствующими странами. До тех пор, пока соблюдаются требования международного водного права, страны могут выбрать тот механизм, который принесет им взаимную выгоду, будь то рыночный механизм или другой, в зависимости от обстоятельств и предпочтений этих стран, а также от практического и оперативного применения механизма. Необходимо принять во внимание экономические и правовые элементы, которые могут иметь как преимущества, так и недостатки.

Как упоминалось выше, применение подхода, основанного на рыночных отношениях, может обеспечить большую гибкость, ценообразование, адаптированное к спросу и предложению, смягчение неопределенности и экономическую эффективность. Учитывая сложившуюся ситуацию, существование вариаций в объеме доступных водных ресурсов, спросе на воду ниже по течению, для Кыргызстана может быть выгодно применять рыночный подход к ценообразованию на воду. Однако этот сценарий требует тщательного изучения.

По всему миру существуют «водные рынки» на национальном или субнациональном уровне, и каждый из них работает по своим собственным правилам, основанным на потребностях и практике местных пользователей. Единого способа действовать не существует, и в настоящее время нет прецедентов внедрения такого механизма на международном уровне. Это означает, что существует гибкость для разработки решений, которые принесут пользу как Кыргызстану, так и соседним странам, что может быть преимуществом. Тем не менее, усилия, необходимые для разработки и проверки таких правил, должны быть сопоставлены с преимуществами такого подхода, которые также должны быть определены.

²⁷⁵ Там же, с. 11. 111. См.

²⁷⁶ Там же, с. 185.

²⁷⁷ Там же, с.72.

²⁷⁸ Там же, с. 111.

Как и в некоторых проанализированных примерах, определение цены может включать в себя комбинацию хранимого и выпущенного объема водных ресурсов и, возможно, также может включать эксплуатационные расходы и расходы на техническое обслуживание. Можно предположить, что распределение воды происходит на основе объема воды, находящейся в водохранилище плотины, и что каждая страна будет «владеть» определенным объемом. Страны, расположенные ниже по течению, могли бы выбирать - использовать свою «долю», запросив ее выпуск из водохранилища для своих целей, или продать ее Кыргызстану, который затем мог бы использовать эту воду для производства гидроэнергии, когда это необходимо, и, соответственно, сократить импорт энергии из других стран. Это, конечно, очень базовое описание операции, которое необходимо конкретизировать более подробно, чтобы в полной мере оценить правовые, операционные и другие виды последствий , а также практическую осуществимость этого предложения.

Действительно, это может представлять трудности, которые могут стать аргументом против применения такого подхода. Принцип справедливого и разумного использования должен быть гибким, что может противоречить требованию рыночного подхода, основанного на четко определенных и гарантированных правах, которые, как отмечают некоторые ученые, подлежат правовой защите и могут быть переданы.²⁷⁹ Кроме того, может возникнуть противодействие идеи передачи права собственности на воду, поскольку она считается общим благом, на которое не должны распространяться такого рода права. Международное водное право попыталось отойти от понятия суверенитета над водой, чтобы сделать ее общим ресурсом, который никому не принадлежит. Еще одним моментом, имеющим юридическое значение, является вопрос о разрешении споров в случае возникновения разногласий по поводу функционирования рынка и о том будут ли существующие механизмы поддерживать управление и урегулирование таких споров или необходимо рассмотреть новые элементы.

Наконец, поскольку справедливое использование является субъективным понятием, государства, которые не согласны с таким подходом, могут использовать этот аргумент для противодействия: они могут заявить, что это предложение не является справедливым и, следовательно, не соответствует международному водному праву. На самом деле, говоря о примере реки Колумбия и о примере Лесото, один из комментаторов заявил, что справедливость не всегда приравнивается к экономической эффективности и что неэкономические факторы также играют роль в согласованном распределении выгод.²⁸⁰ Более того, как объяснялось ранее, США находятся в процессе пересмотра Договора по реке Колумбия, потому что они больше не считают свою долю в механизме компенсации справедливой.

²⁷⁹ Чай, Д. (2014) Водные рынки и Конвенция ООН о водотоках, *Джорджтаунский обзор международного экологического права*, том 27 (1), стр. 185.

²⁸⁰ Y и (footnote 39) р. 65.

Следует также рассмотреть вопрос о том, не вызовет ли использование такого подхода и понятия прав и собственности каких-либо внутренних разногласий. Могут возникнуть вопросы о том, что означает этот подход для управления водными ресурсами внутри страны, а также о его влиянии на внутреннее водораспределение. Управление трансграничными водными ресурсами также осуществляется с учетом удовлетворения внутреннего спроса, поэтому необходимо обеспечить соответствие между внутренней политикой и международными обязательствами, а также обеспечить, чтобы этот подход способствовал такому согласованию.

Кроме того, важен экономический аспект подхода с различных точек зрения на воду и энергию. Каким образом рыночный подход будет учитывать вопрос ценообразования на электроэнергию, который является одним из центральных элементов текущей ситуации? Нужно ли увязывать с этим ценообразование на воду и каким образом? И как эта связь может быть осуществлена таким образом, чтобы это было экономически выгодно и удовлетворительно не только для Кыргызстана, но и для стран, расположенных ниже по течению, и справедливо? В более общем плане вопрос заключается в том, насколько данный подход дает больше преимуществ, чем другие возможные подходы к созданию экономического механизма, связывающего воду и энергию между Кыргызстаном и его соседями. Одним из вариантов также является использование элементов рыночного подхода, а рыночного подхода в целом.

В целом, применение этого подхода может иметь свои преимущества, но его необходимо протестировать, чтобы иметь возможность более точно определить, в чем они заключаются. Некоторые из упомянутых выше потенциальных препятствий также могут возникнуть на практике и затруднить разработку внедрение такого подхода, поэтому существует ряд возможных недостатков его внедрения. Для того, чтобы иметь возможность сделать более конкретное заявление по этому вопросу, первым делом необходимо определить преимущества рыночного подхода для Кыргызстана и соседних стран по сравнению с другим способом создания экономического механизма.

В конечном счете международное водное право является гибким, поскольку позволяет сторонам обсуждать и выбирать механизм и соглашение, которые будут наилучшим образом соответствовать их потребностям. Международное водное право их не обязывает, оно примет рыночный подход, который удовлетворит стороны и будет соответствовать его принципам, чтобы выгоды перевешивали последствия и учитывали жизненно важные потребности человека, и с которым согласились бы все стороны.

VI. Рекомендации

В этом разделе представлены три рекомендации о том, как подойти к разработке механизма координации водных и энергетических ресурсов. Это не предложения о реальных механизмах, а рекомендации по элементам, которые необходимо принять во внимание для разработки механизма, учитывая конкретную ситуацию в Кыргызстане и в соседних странах, расположенных ниже по течению. До этого кратко излагается текущая ситуация, в том числе правовые аспекты.

6.1 Текущая ситуация

Ключевой проблемой, с которой сталкивается Кыргызстан и которую он хочет решить, является экономический ущерб, вызванный неиспользованием воды в Токтогульском водохранилище в зимний период. Причиной этого является необходимость накопления воды в течение этого периода для последующего ее выпуска в летнее время в соответствии с Соглашением 1998 года между Кыргызстаном и Казахстаном, Узбекистаном и Таджикистаном об использовании водных и энергетических ресурсов бассейна Сырдарьи (Соглашение 1998 года).²⁸¹ Однако следствием этой ситуации является то, что Кыргызстан не может производить электроэнергию в течение этого времени, и вместо этого, чтобы удовлетворить внутреннюю потребность в электроэнергии, импортирует электроэнергию из соседних стран по рыночной стоимости в соответствии с отдельными коммерческими соглашениями.

Следовательно, существует асимметрия с точки зрения выгод, которые распределяются в настоящее время несмотря на то, что было согласовано в Соглашении 1998 года, в котором говорится, что Кыргызстан имеет право на компенсацию. Таким образом, цель состоит в том, чтобы определить механизм, который позволит ввести в действие и реализовать предусмотренную Соглашением компенсацию.

Действительно, в преамбуле четко изложены цели сотрудничества и конкретно говорится о точном и «справедливом» решении по использованию водно-энергетических ресурсов бассейна Сырдарьи. В статье II говорится о компенсации потерь энергии на «эквивалентной» основе. В статье IV говорится о характере компенсации за ежегодное и многолетнее хранение воды в водохранилищах, которое будет «производиться в эквивалентных объемах энергетических ресурсов», включая электроэнергию. Также есть конкретная ссылка на денежные условия, согласованные сторонами. Что касается тарифов на энергоносители, то должна быть единая политика по всем энергоресурсам и их транспортировке. В статье V перечислены виды гарантий, которые могут быть использованы сторонами для выполнения своих обязательств. К ним относятся: кредитные линии, гарантийные депозиты или другие формы. Наконец, в статье X указываются вопросы, подлежащие совместному рассмотрению, которые

²⁸¹ Ссылки на Соглашение 1998 г. основаны на переводе на английский язык, доступном здесь: http://www.cawater-info.net/library/eng/l/syrdarya_water_energy.pdf.

включают: замену бартерных расчетов финансовыми отношениями; разработка механизмов ценообразования на основе единой тарифной политики и водопользования. Таким образом, принцип компенсации уже согласован, и Соглашение 1998 г. может послужить основой для начала дискуссий о соответствующем экономическом механизме, касающемся водно-энергетической взаимосвязи.

Важным моментом, который следует учитывать, является изменчивая ситуация с доступностью и спросом на воду в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. Изменение климата, вероятно, повлияет на то, сколько воды доступно в бассейне в целом, а также могут наблюдаться колебания и увеличение спроса на воду. Аналогичная динамика может наблюдаться в спросе на энергию и ее производстве. Оба аспекта должны быть учтены в комплексе, с тем чтобы оперативные элементы механизма можно было адаптировать и приспособливать к изменяющимся ситуациям, но при этом чтобы они оставались взаимосвязанными и справедливыми по отношению ко всем заинтересованным сторонам.

6.2 Рекомендации

В этом разделе приведены три рекомендации по возможным решениям и выделены важные моменты в отношении каждого из них.

6.2.1 Рекомендация 1

Первая рекомендация связана с определением преимуществ, связанных с водой и энергией.

Чтобы определить подходящий механизм, для начала необходимо выяснить – какие именно выгоды и преимущества от его внедрения получат все вовлеченные стороны, включая Кыргызстан. Это базовая, но очень важная отправная точка, которую следует учитывать как до обсуждения, так и в рамках переговорного процесса. Их идентификация позволяет определить, как впоследствии разделить эти самые выгоды и преимущества, другими словами, как сформулировать экономический механизм, несмотря на трудности установления того, что они собой представляют.²⁸²

Концепция «совместного использования выгод» была впервые введена Клаудией Садофф и Дэвидом Греем в их работе «Больше, чем река: выгоды от сотрудничества на международных реках»²⁸³ и получила дальнейшее развитие в статье «Сотрудничество по международным рекам, континuum для обеспечения и совместного использования выгод».²⁸⁴ Они определяют различные виды выгод, в том числе, например, «выгоды от реки», получаемые в результате совместного управления общей рекой, что приводит к увеличению производства продовольствия и энергии.

Один из способов подойти к тому, что представляет собой выгода в данной ситуации, состоит в том, чтобы рассмотреть их с двух взаимосвязанных точек зрения: (1) как

²⁸² Ю. (сноска 39), с. 7, 64-64.

²⁸³ Водная политика 4 (2002) 389-403.

²⁸⁴ Water International, том 30, номер 4, страницы 420–427, декабрь 2005 г.

предоставляемую услугу; и (2) как расходы, связанные с предоставлением этой услуги, компенсация которых может быть истолкована как выгода.

Например, хранение воды является одной из услуг, которая была предоставлена в трех проанализированных примерах - между США и Мексикой, Канадой и США, а также Швейцарией и Францией. В рамках американо-канадского механизма целью (или выгодой) данной услуги является предотвращение или смягчение риска наводнений ниже по течению и увеличение производства гидроэлектроэнергии ниже по течению. В данном случае услуга также заключается в хранении воды в инфраструктуре в интересах стран, расположенных ниже по течению, чтобы они имели доступ к воде в то время, когда она им нужна – это является выгода для стран, расположенных в низовьях. Еще одной выгода может быть обеспечение доступности воды в более засушливые периоды, также можно назвать и другие выгоды.

Что касается стоимости услуг, то она должна быть количественно определена и монетизирована Кыргызстаном, чтобы можно было определить компенсацию за них, которая в свою очередь представляет собой выгоду для самого Кыргызстана.

Из проанализированных примеров можно определить возможные основания, которые следует учитывать для количественной оценки, а именно:

- объемы воды (сохраненной или выпущенной); и
- расходы на эксплуатацию и обслуживание используемой инфраструктуры;
- гидроэнергетика, которая для Кыргызстана может быть переоценена и количественно оценена как гидроэнергия, которую Кыргызстан не выработал;
- импорт энергии из соседних стран.

Что касается компенсации, то в рассмотренных примерах было несколько вариантов:

- Финансовые платежи (или любой другой термин, который является наиболее подходящим); или
- В натуральном выражении, в виде воды или энергии.

Определение наиболее подходящего варианта будет зависеть от количественной оценки, а также от того – какой из вариантов предпочтительней и является наиболее взаимовыгодным для стран-участниц (это может быть как один из предложенный вариантов, так и оба сразу, или же могут быть рассмотрены другие виды компенсации). Одним из вариантов могут быть только финансовые выплаты, другим – только компенсация в натуральной форме, которая может заключаться в использовании воды для производства гидроэнергии или импорта электроэнергии. Третий вариант может заключаться в комбинации обеих видов компенсаций с коэффициентами и квотами, которые должны соответствовать расчетам по формулам, согласованным всеми странами. Этот вариант может быть полезен, например, для устранения колебаний спроса и предложения. Например, объем воды, который не был использован в течение летнего периода (на примере одного лета), может быть использован текущей зимой для производства гидроэлектроэнергии в Кыргызстане.

Не существует единой формулы для расчета и оценки того, что это означает для Кыргызстана, но он должен установить, каковы эти выгоды и возможный диапазон, чтобы иметь основу и стратегию для переговоров со странами, расположеными ниже по течению.

Монетизация компенсации – это тот случай, когда можно принять во внимание рыночный подход как в отношении воды, так и в отношении электроэнергии. Для этого потребуются основополагающие допущения и правила о структуре и функционировании рынка, которые должны быть определены и согласованы всеми сторонами.

Важно, чтобы дискуссия о выгодах, которыми потенциально смогут получить все страны, должна быть элементом переговорного процесса, чтобы его содержание определялось и признавалось всеми. Эта легитимность укрепит следующий элемент процесса, который заключается в определении механизма, с помощью которого эти выгоды будут реализованы.

6.2.2 Рекомендация 2

Вторая рекомендация касается возможных *компонентов механизма* и предлагаемого подхода к их определению.

Этот подход основан на структуре, используемой для анализа соглашений проанализированный примеров, и ее пяти элементах: сфере применения (масштабе), материально-правовых нормах, процессуальных нормах, институтах и разрешении споров.²⁸⁵ Его цель состоит в том, чтобы разобрать различные элементы механизма и его функционирования, а также обеспечить учет и включение всех соответствующих аспектов. Такой подход в данном случае будет актуален, поскольку применим к водным договорам.

Сфера применения (масштаб)

В этом элементе структуры излагаются географические и функциональные определения ресурса. Таким образом, здесь можно было бы указать общий водный источник, реку Сырдарья и ее притоки, соответствующую инфраструктуру, о том, как эта инфраструктура используется и о цели этого использования для всех сторон, к которым относится и хранение воды.

Здесь также может быть установлена явная связь между водой и энергией в качестве основы для механизма.

Материально-правовые нормы

Эти нормы устанавливают юридические права и обязанности сторон и, следовательно, в них описывается артикуляция механизма и его функционирование. Они отвечают на вопрос «кто, что, когда и за что получает?». В них также разъясняется связь между водой и энергией и говорится о принципах международного водного права и о том, на

²⁸⁵ См. 6 и сноска 4.

кого они распространяются, в частности, о понятии справедливого и разумного использования.

Количественная оценка выгод, упомянутых в предыдущей рекомендации, должна также быть разработана в этом элементе структуры на основе соответствующих элементов, таких как временные и объемные аспекты (как для воды, так и для электричества). Объемы воды могут быть средними, высокими или низкими, если выразить их простыми словами, а сроки могут быть краткосрочными, среднесрочными или долгосрочными.

Основываясь на извлеченных уроках из проанализированный примеров, следует рассмотреть следующие моменты:

- Установление базового уровня воды, который представляет собой среднее значение (и соответствующую ему компенсацию) и позволяет рассчитывать колебания для адаптации к изменяющимся условиям и потребностям в воде;
- Учет ценности воды в условиях многоводности и в условиях засухи для расчета изменений и соответствующей компенсации (как финансовой, так и натуральной);
- Рассмотрение вопроса о том, как устранить отклонения, если они представляют собой большее или меньшее количество воды для Кыргызстана, и какая компенсация должна быть предусмотрена за различные варианты;
- Рассмотрение различных возможных сценариев изменчивости водных ресурсов на основе прогнозов, сделанных в результате изменения климата, для оценки вариантов в свете двух вышеуказанных пунктов.

Этот список является скорее ориентировочным, чем исчерпывающим, и могут возникнуть и другие моменты, которые необходимо учитывать при разработке механизма. Ключевым фактором, касающимся разработки механизма, является то, что существует и будет существовать изменчивость как в доступности воды, так и в спросе на воду, и, возможно, аналогичные колебания в отношении потребностей в энергии в Кыргызстане. Это представляет собой серьезную проблему для разработки механизма, поскольку может потребоваться внесение корректировок, которые могут повлиять на предыдущие решения по планированию, и необходимо учитывать динамический характер ситуации.

При комбинировании факторов возможны различные сценарии. Например, объемы, накопленные в течение лета, которые не были использованы в этот период, могут быть использованы зимой для производства электроэнергии и тем самым - сокращения импорта электроэнергии. Если в данном случае рассматривать рыночный подход, то это количество воды может быть «продано» по экономически приемлемой цене. Другой возможный сценарий может включать запрос на запас и хранение дополнительных объемов воды в зимний период в преддверии прогнозируемой засухи. В этом случае механизм позволит осуществлять покупку дополнительной электроэнергии по приемлемой цене, чтобы компенсировать недовыработанную энергию за счет сохранения дополнительной воды перед периодом орошения. Сценариев может быть

гораздо больше, и представленные предположения дадут представление о том, как следует учитывать различные элементы, перечисленные в настоящей рекомендации.

Процессуальные нормы

Процессуальные нормы устанавливают практическое и оперативное значение материально-правовых норм. Они отвечают на вопросы механизма «как» и «когда» происходят определенные действия и «кем» они выполняются в рамках предложенного механизма. Для его реализации необходимо знать, когда будет приниматься решение, с использованием какого процесса, и какое учреждение или организация будет задействована в этом процессе. Это включает в себя такие элементы, как планирование, консультации, совместный мониторинг и обмен данными.

Вот некоторые элементы, выявленные в проанализированных примерах, которые следует рассмотреть в данном разделе:

- Заблаговременное планирование водо- и электро-снабжения на определенный период времени, чтобы избежать необходимости ежегодных переговоров и обеспечить авансовую компенсацию для содействия соблюдению требований; Например, в соглашении между Мексикой и США используется пятилетний период; Проект в Лесото также использует понятие прогнозируемого водоснабжения и производства энергии в качестве основы для расчетов; в примере США – Мексика был осуществлен авансовый платеж сроком на 60 лет;
- Оценка фактических событий после планируемого периода (объемы, фактически хранимые и отпускаемые; импорт электроэнергии и любые другие элементы) в соответствующий момент времени по сравнению с первоначальным планированием и компенсация при необходимости; в Проекте Лесото ежемесячные проверяются показания воды; в примере между США и Канадой существуют еженедельные и ежемесячные корректировки; в примере между США и Мексикой распределение объемов воды проверяются через пять лет;
- Рассмотрение вопроса о том, каким образом можно будет осуществлять изменения в планировании: каков может быть формат и процедура, которым должны следовать страны, расположенные ниже по течению, чтобы запрашивать дополнительную воду (когда подавать и т.д.);
- Процессы сбора и обмена данными для поддержки этих различных элементов (если они еще не внедрены);
- Процесс оценки действенности существующей процедуры и предложения изменений, если она не работает так, как прописано в документах; именно здесь система протоколов в примере между Мексикой и США могла бы быть одним из вариантов для создания подобного механизма.
- Сроки выплат или предоставления согласованной компенсации в натуральной форме; В случае с проектом в Лесото выплаты происходят ежемесячно на основе данных, которые регулярно отслеживаются.

Учреждения

Институты содействуют трансграничному водному сотрудничеству, поэтому необходимо учитывать институциональный аспект предполагаемого механизма. В проанализированных примерах приводится ряд различных типов учреждений с различными ролями и полномочиями.

Характер, обязанности и полномочия совместного института будут зависеть от согласованного механизма и его функционирования. Тем не менее, вполне вероятно, что он будет заниматься такими вопросами, как межгосударственная и межотраслевая координация (водные ресурсы и энергетика), обмен данными, процедуры уведомления, консультации и т.д. Важным моментом является национальная и межгосударственная институциональная структура в секторах водоснабжения и электроэнергетики. Существующие национальные мандаты, касающиеся прогнозирования, планирования, координации, осуществления и мониторинга, являются ключевыми моментами для изучения, поскольку они также должны будут способствовать осуществлению механизма. Как упоминалось выше, совместный институт также может быть уполномочен вносить изменения в существующий механизм. Система протоколов в примере между Мексикой и США является одним из вариантов, который позволяет вносить корректизы. Задавая эту концепцию, можно предположить, что совместный институт будет давать рекомендации, которые должны быть подтверждены каждой страной-участницей, а любой отказ от подтверждения должен быть обоснован стороной, выступающей против этих рекомендаций.

Наконец, это важно, операционные и институциональные элементы согласованного механизма должны быть оценены в сравнении с существующими институтами, чтобы определить, будут ли они поддерживать согласованный механизм в его нынешнем виде или необходимо внести корректизы.

Разрешение споров

Этот последний компонент включает в себя не только механизмы разрешения споров, но и системы мониторинга за соблюдением условий. Последнее особенно важно в свете необходимости проверки данных об объемах хранимой и высвобождаемой воды (независимо от того, какой экономический механизм в конечном итоге согласован), а также проверки данных об импорте электроэнергии для обеспечения соответствия согласованному механизму.

Основой для механизма соблюдения условий могут быть оперативные планы, особенно если они разрабатываются заранее, а обмен данными, на основе которых эти планы разработаны, будет осуществляться в соответствии с процедурами, установленными выше. Изменения операционных планов являются ключевыми областями внимания, поскольку они влияют на согласованное распределение выгод. Оглядываясь на различный опыт прошлого, оценка соблюдения условий может быть сложной задачей и может не всегда гарантировать это соблюдение. Случай с невыполненными обязательствами по поставке воды Мексикой в США является примером практических проблем в этом вопросе, поэтому, возможно, операционные планы, представленные заранее, как в случае с механизмом США-Канада, могли бы стать более приемлемым инструментом. Также в данном разделе необходимо

учитывать последствия несоблюдения условий. Например, если речь идет о платежах, то в качестве последствия за несвоевременно осуществленный платеж могут быть наложены штрафы или применены другие финансовые инструменты.

Споры могут быть разного типа и разной степени серьезности, поэтому механизмы разрешения споров должны быть разработаны таким образом, чтобы они разрешали именно те споры, которые могут возникнуть. Например, небольшие споры или разногласия могут быть разрешены на уровне совместного института, а более важные и масштабные, например, касающиеся соблюдения условий, могут быть переданы на рассмотрение национальных агентств и министерств. Арбитраж и судебное разбирательство будут уместны для споров, связанных с правовыми вопросами.

6.2.3 Рекомендация 3

Третья рекомендация относится к правовым и политическим аспектам.

Здесь речь идет о существующих правовых и политических инструментах в области водоснабжения и электроснабжения и их способности поддержать потенциальный экономический механизм. Поэтому необходимо их оценить чтобы понять – не создают ли они потенциальных ограничений для поддержки механизма, или же могут стать основой для его реализации

Что касается международно-правового документа, который будет содержать экономический механизм, то вопрос в том, может ли Соглашение 1998 года являться основой, поскольку оно уже включает в себя базовые принципы сотрудничества и понятие компенсации. Если да, то после согласования механизма, его необходимо будет включить в Соглашение путем внесения поправок, и, возможно, включить в него и другие элементы для поддержки реализации данного механизма. Альтернативой может быть отмена Соглашения 1998 года и переговоры о совершенно новом соглашении, хотя это может быть длительным процессом. Независимо от выбранного пути, данному процессу необходимо обеспечить гибкость для возможности учета различных изменчивых составляющих, которые были или не были предусмотрены сторонами, поэтому институциональные процессы, направленные на решение этого последнего вопроса, будут иметь важное значение.

Другие правовые инструменты, которые следует рассмотреть, касаются импорта электроэнергии. Необходимо будет рассмотреть их статус и внести необходимые корректизы с учетом роли энергии в этом механизме. Примечательно, что речь идет о коммерческих, а не межгосударственных соглашениях, поэтому необходимо тщательно изучить любые последствия внесения в них изменений.

В заключение следует отметить, что экономический механизм, который будет согласован, станет результатом процесса, учитывающего пункты, изложенные в трех рекомендациях.

VII. Заключение

В этом отчете рассматриваются три задачи в поддержку Регионального проекта USAID по водным ресурсам и окружающей среде.

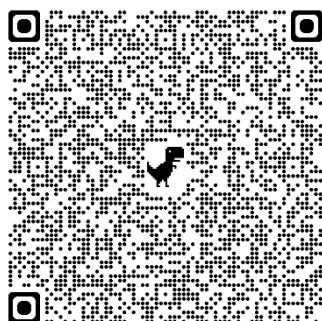
В рамках задачи 1 был проведен подробный анализ международной практики межгосударственных отношений в области управления водными ресурсами с использованием различных механизмов компенсации на основе обзора семи соглашений, в том числе Соглашений по реке Колумбия между США и Канадой; Соглашения по рекам Колорадо, Тихуана и Рио-Гранде между США и Мексикой; Соглашения по воде между Турцией и Болгарией; Договора о проекте по водным ресурсам высокогорья между Южно-Африканской Республикой и Лесото; Соглашения о бассейне реки Меконг; франко-швейцарского проекта по гидроэлектростанции «Эмоссон»; и Соглашения о сотрудничестве в области гидроэлектростанций между Индией и Бутаном. Элементы задачи 2 были интегрированы в анализ семи примеров, что позволило детализировать условия работы компенсационных механизмов каждого из них, включая механизмы исполнения решений уполномоченными структурами. Каждый из этих проанализированных примеров позволил получить полезную информацию о сложном вопросе взаимосвязи между водными и энергетическими ресурсами в международном контексте. Еще одним компонентом Задачи 2 стал обзор концепции рыночных отношений в управлении и использовании водных ресурсов в международной практике, включая анализ возможных преимуществ и недостатков. Наконец, в рамках Задачи 3 были разработаны три рекомендации, которые включали элементы возможных сценариев развития водно-энергетического механизма на основе международного водного права.

Для разработки рекомендаций в рамках Задачи 3 были использованы наилучшие аспекты каждого приведенного и проанализированного примера, но тем не менее предложенные рекомендации не предлагают в точности использовать ни один из механизмов компенсации рассмотренных в данных примерах. Действительно, ни один из этих примеров не отражал точную ситуацию, с которой столкнулся Кыргызстан, и в результате каждый из них имел ряд недостатков чтобы применять их в точности в данной ситуации. Каждый из примеров показывает, что любой согласованный механизм может быть адаптирован к конкретным потребностям стран бассейна. Таким образом, для определения наиболее подходящего механизма для Кыргызстана и его соседних стран необходимо провести аналогичную работу.

В этом процессе можно руководствоваться ключевыми моментами, которые были выявлены в результате проведенной общей оценки. Следует отметить, что международное водное право является гибким и позволяет сторонам выбирать то, что они считают подходящим для своих нужд, при условии, что выбранный подход соответствует принципам международного водного права. Это также может включать и рыночные отношения, хотя их применение в международном контексте пока не опробировано. Другим важным моментом является необходимость баланса между предсказуемостью и гибкостью. Неравномерное выпадение осадков, вызванное изменением климата, является одной из областей, требующих гибкости в свете их

влияния на доступность водных ресурсов. Управление водными ресурсами и производство энергии также должны приспосабливаться к меняющемуся спросу и предложению. Наконец, важно также учитывать внутренние потребности и нормы регулирования, будь то в области водных ресурсов или энергетики, чтобы международные обязательства не противоречили внутренним потребностям.

Региональный проект USAID по водным ресурсам и окружающей среде
050051, г. Алматы, Казахстан
ул.Керей- Жанибек Хандар, д.1 В



[Facebook.com/CentralAsiaForWaterAndEnvironment](https://www.facebook.com/CentralAsiaForWaterAndEnvironment)

Данная публикация стала возможной благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID) и Tetra Tech несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.