

## ПРАВО

УДК 349.6

### ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЗДАНИЯ ГИДРОТЕХНИЧЕСКИХ СООРУЖЕНИЙ НА ТРАНСГРАНИЧНЫХ РЕКАХ (НА ПРИМЕРЕ ЭКОСИСТЕМЫ РЕКА СЕЛЕНГА – ОЗЕРО БАЙКАЛ)

Р. Ю. Колобов

В статье рассматриваются основы международно-правового регулирования создания гидротехнических сооружений на трансграничных реках. Эти вопросы рассмотрены на материале российско-монгольского сотрудничества по вопросам строительства гидроэлектростанций и водоотводов на реке Селенге и ее притоках. Анализируются многосторонние и двусторонние международные акты, нормативная база Всемирного банка по вопросам международного взаимодействия при создании гидротехнических сооружений. По результатам анализа формулируются выводы об эффективности существующих международно-правовых норм в указанной сфере.  
*Ключевые слова:* Байкал, Селенга, международное право, Всемирный банк.

Государственные границы возникли не одно тысячелетие назад, и, несмотря на значительные успехи региональных интеграционных процессов, представить без них современный мир невозможно. Но природа не связана условностями: формировавшиеся миллионы лет экосистемы не принимают во внимание человеческие законы. Этот конфликт природного и человеческого порождает существенные сложности в охране окружающей природной среды. Усилия одной страны по сохранению природных объектов не увенчаются успехом, если сопредельное государство, апеллируя к принципу суверенного равенства, проводит экологически небезопасную промышленную политику. С этой проблемой столкнулся и Байкал. Со второй половины двадцатого века человеческая деятельность создавала все новые риски для устойчивости экосистемы озера. Деятельность Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (далее также – БЦБК) на протяжении десятилетий угрожала озеру. С развитием рыночной экономики стали появляться новые проблемы. Так, сбрасываемые в озеро фосфаты, содержащиеся в моющих средствах, привели к цветению неспецифических для Байкала водорослей. Интерес к озеру туристов, при отсутствии проработанной нормативно-правовой базы осуществления туризма и отдыха, выливается в варварские формы отношения к природе в виде строительства гостевых домов в непосредственной близости к береговой линии, сброса жидких бытовых отходов, механических повреждений (вытаптывания) почвенного слоя. В конце двухтысячных годов обозначила себя еще одна серьезная проблема, обусловленная указанным конфликтом природного и социального – проекты по использованию водных ресурсов реки Селенга, разрабатываемые Правительством Монголии. В этой связи проблема нормативного регулирования и организационных основ строительства гидротехнических сооружений на трансграничных реках приобретает особое значение и актуальность. Эти вопросы составляют предмет исследования настоящей статьи.

#### *Монгольские планы.*

Как отмечается в разных источниках [10], идея постройки гидротехнических сооружений на реке Селенге возникла еще в 60-х годах прошлого века. Советский проектный институт «Гидроэнергопроект» разработал ряд вариантов использования водных ресурсов Селенги, самым известным из которых стал проект Шуренской ГЭС [10, с 9]. По ряду причин этот он не был реализован в эпоху холодной войны и был реанимирован в первые годы двадцать первого века. Второй проект, планируемый Правительством Монголии, «Регулирование стока реки Орхон и строительство комплекса водохранилища», предполагает отведение воды из реки Орхон (приток Селенги) и ее направление в регион Южной Гоби. Для реализации этого плана монгольская сторона декларирует необходимость постройки плотины, магистрального трубопровода, а также гидроэлектростанции мощностью 30 МВт [10, с. 10].

Два указанных проекта составляют ядро программы МИНИС (MINIS – Mining

Infrastructure Investment Support Project), финансируемой кредитом Международной ассоциации развития (которая, в свою очередь, входит в группу организаций Всемирного банка) в сумме двадцать пять миллионов долларов, одобренным Советом директоров этой организации 10 мая 2011 г. Финансирование распределяется между четырьмя «компонентами»: поддержка инвестиций в инфраструктуру; укрепление потенциала и передача знаний; укрепление управления подземными водами; управление проектом. Как неоднократно подчеркивалось в документах разного уровня, издаваемых Всемирным банком, предоставляемое финансирование распространяется только на оказание технического содействия, но не на возведение каких-либо объектов. Трансграничной проблематикой отличается первый компонент, поэтому заострим внимание на нем. Он изначально содержал шесть субпроектов: 1) строительство Шурэнской гидроэлектростанции 2) регулирование стока реки Орхон 3) создание интегрированного металлургического комплекса с инфраструктурой в Центральном районе Дархана и Селенге 4) расширение угольной шахты Багануур 5) разработка синтетического природного газа 6) создание схемы сельского и промышленного водоснабжения в регионе Южной Гоби.

Документы, размещенные на сайте Всемирного банка, демонстрируют разную степень успеха субпроектов, финансируемых в рамках проекта МИНИС [12]. Подготовлены технико-экономические обоснования постройки металлургического комплекса, расширения шахты Багануур, разработки синтетического природного газа. Подпроект по сельскому и промышленному водоснабжению отменен Правительством Монголии в связи с вероятными негативными экологическими и социальными последствиями. Планы реализации двух первых подпроектов (строительство Шурэнской ГЭС и регулирование стока реки Орхон) вызвали серьезные опасения в связи с возможностью причинения трансграничного вреда экологической системе озера Байкал.

Еще один проект, который не вошел в систему МИНИС, предполагает строительство ГЭС на реке Эгийн-Гол. Как поясняется в документах группы МИНИС [10, с.10], первые планы по строительству были разработаны в 1964-1965 годах, само строительство согласовано Правительством Монголии в 1991 году, участок плотины предлагается расположить в 2,5 километрах от места слияния рек Эгийн-Гол и Селенги [Там же]. Финансирование постройки гидроэлектростанции по данным прессы изначально планировалось за счет кредита китайского экспортно-импортного банка в размере одного миллиарда долларов [13, 6]. Однако выдача кредита была приостановлена китайской стороной вплоть до достижения общих позиций между Россией и Монголией в вопросах оценки воздействия планируемой ГЭС на окружающую среду.

Несмотря на то, что описанный проект не входит в МИНИС, в ходе переговорного процесса с монгольской стороной было решено включить его в техническое задание для региональной экологической оценки проектов Шурэн и водоотвода Орхон-Гоби. На этом настаивало российское научное сообщество и общественные организации природоохранной направленности [5].

### ***Прогнозируемые риски для экологической системы озера Байкал***

Одними из первых на экологические риски этих проектов стали обращать внимание общественные организации экологической направленности. Международная экологическая коалиция «Реки без границ» в справке о состоянии проблемы на апрель 2015 года выделяла ряд потенциальных угроз для состояния окружающей среды, среди которых негативное влияние на миграции живых организмов, деградация озера Байкал из-за изменения характера и процессов экосистем реки Селенги, аккумуляция токсичных тяжелых металлов и другие отрицательные экологические и социально-экономические последствия<sup>1</sup>.

1 Эти же доводы фигурировали и в жалобе, поданной в Инспекционный совет Всемирного банка. Текст жалобы доступен на русском языке в сети Интернет по адресу: [https://solex-un.ru/sites/default/files/review-page/compliant\\_letter\\_rus10\\_02\\_2015-1.pdf](https://solex-un.ru/sites/default/files/review-page/compliant_letter_rus10_02_2015-1.pdf), на английском языке в сети Интернет по адресу: [http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelCases/102%20-%20Request%20for%20Inspection%20\(English\).pdf](http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelCases/102%20-%20Request%20for%20Inspection%20(English).pdf) (дата обращения: 29.08.2018 г.).

Внимание экологическим и социальным рискам как последствиям постройки гидротехнических сооружений на реке Селенге и ее притоках было уделено и на международном уровне. В 2015 году по запросу Комитета всемирного наследия Монголия пригласила специальную «реактивную» миссию Международного союза охраны природы (МСОП, IUCN) для анализа объема, масштаба и статуса проектов постройки плотин и раннего прогнозирования возможных последствий для озера Байкал как объекта всемирного наследия [11, с.7]. Среди основных выводов, сформулированных в цитируемом отчете миссии (и затем отраженных в решениях Комитета всемирного наследия) указана необходимость учета влияния проекта Эгийн-Гол не только на изменения гидрологического свойства, но и на экологические процессы, а также биоразнообразие озера Байкал. Второе требование состояло в необходимости пересмотра технического задания на подготовку ОВОС по проектам Шурэнской ГЭС и водотова Орхон-Гоби и подготовки оценки совокупного воздействия всех трех проектов гидротехнических сооружений.

Самыми ценными являются оценки рисков со стороны научного сообщества. Ученые института общей и экспериментальной биологии СО РАН (Улан-Удэ) отмечали, что строительство гидроэнергетических сооружений на реке Селенге и ее притоках приведет к серьезным изменениям в ее экосистеме, и, как следствие, в экосистеме озера Байкал. Среди существенных негативных воздействий отмечаются сокращение площади дельты реки Селенги [1, с. 63], снижение уровня озера [1, с. 64], снижение показателей биоразнообразия [1, с. 65].

В 2016 году ФГБУ «Информационно-аналитический центр развития водохозяйственного комплекса» объявило открытый конкурс на проведение научного исследования по оценке воздействия на трансграничный бассейн реки Селенга в границах Российской Федерации в связи с планами строительства гидроэнергетических объектов на территории Монголии. По результатам отбора исполнителем был определен Иркутский научный центр Сибирского отделения Российской академии наук. Первый этап исследования позволил спрогнозировать влияние строительства гидротехнических сооружений на величину внутригодового речного стока бассейна реки Селенги. Понижение стока в летний период и его повышение в зимний будет происходить независимо от условий водности, а в маловодные периоды сток Селенги может снизиться до критически низких значений. Наибольшее влияние на изменение стока на российской территории окажет ГЭС Шурэн, остальные проекты отличаются меньшим влиянием на его изменение. Интересно отметить, что ученые выделяют и положительные последствия строительства ГЭС Эгийн-Гол: водохранилище позволит аккумулировать весеннее половодье и значительную часть летних паводков в периоды средней и высокой водности<sup>2</sup> [см. 2, с.84-85].

Озабоченность последствиями планируемого строительства выражали научные и общественные круги Монголии. В оценках возможных отрицательных эколого-социальных последствий строительства гидроэлектростанций на территории Монголии отмечают затопление посевных площадей твердых сортов пшеницы [4, с. 79] и восстановленных во времена существования СССР лесов площадью 250-300 тыс. гектаров [Там же]. Известны также и небезопасные сейсмические характеристики территории планируемой постройки [Там же].

#### ***Международно-правовая база регулирования использования трансграничных рек.***

Вопрос о регулировании отношений, возникающих при использовании трансграничных рек (в том числе в аспекте построения гидротехнических сооружений), возник достаточно давно. В 1923 г. была принята Женевская конвенция, называемая в русскоязычной литературе Конвенцией о гидроэнергии водных потоков (Convention relating to the Development of Hydraulic Power affecting more than one State). Этот международный договор закрепил необходимость сотрудничества прибрежных государств в форме совместных исследований, а также переговоров о заключении соглашения о порядке проведения работ. В профильной литературе справедливо отмечается, что отсутствие детально регламентированных процедур

2 О других аспектах влияния строительства гидротехнологических сооружений на монгольской части реки Селенги, см., например [3].

инициирования, проведения и оформления результатов переговоров (а главное – последствий таких переговоров) привели к фактическому провалу этого международного договора [см. 9, с. 134]. В новое время существует два общих многосторонних международных договора, специально посвященных вопросу использования трансграничных водотоков. Первый и основной – это Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992 г., далее также – Конвенция 1992 г.), разработанная и принятая под эгидой Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций<sup>3</sup> (далее также – ЕЭК). Для Российской Федерации эта конвенция в силе<sup>4</sup>, Монголия в этом международном договоре не участвует, но проявляет интерес к этому инструменту, поскольку монгольские представители принимают участие в работе высшего органа, учреждаемого конвенцией<sup>5</sup>. Несмотря на то, что изначально Конвенция 1992 г. разрабатывалась в рамках ЕЭК ООН и, соответственно, была ориентирована на Европейский регион, поправки, внесенные Протоколом 2003 г. в ее статьи 25 и 26, позволили странам, расположенным вне региона ЕЭК, становиться участниками Конвенции.

Конвенция 1992 устанавливает нормативную и институционную структуру охраны трансграничных водотоков и международных озер. Институционная основа представлена системой органов, созданных для достижения целей этого международного договора.

Высшим органом, формируемым для достижения целей Конвенции 1992 г., является Совещание Сторон, созываемое не реже, чем раз в три года.

Бюро, формируемое в соответствии со ст. 20 правил процедуры Совещания Сторон, состоит не менее, чем из восьми членов, включая председателя и двух вице-председателей, представителей рабочих групп и, по необходимости, других должностных лиц.

В качестве двух вспомогательных органов Совещания Сторон созданы рабочие группы по интегрированному управлению водными ресурсами и по мониторингу и оценке. Деятельность первой группы направлена на предотвращение, контроль и уменьшение трансграничных воздействий при использовании водных ресурсов; содействие внедрению экосистемного подхода к управлению водными ресурсами [14]. К основным задачам второй группы относится содействие прибрежным государствам в принятии и внедрении совместных программ мониторинга состояния трансграничных вод.

Кроме названных органов, для реализации конвенции созданы совет по правовым вопросам<sup>6</sup>; целевая группа по вопросам воды и климата; целевая группа по связи воды-продовольствия-энергии-экосистем в трансграничных бассейнах<sup>7</sup>; совместная экспертная группа по воде и промышленным авариям<sup>8</sup>; секретариат<sup>9</sup>.

Нормативная структура, создаваемая Конвенцией 1992 г., складывается, во-первых, из прав и обязанностей Сторон, закрепленных в самом тексте международного договора. Во-вторых, из актов, принимаемых органами Конвенции. В-третьих, из двусторонних и многосторонних соглашений, принимаемых прибрежными государствами в соответствии с требованиями Конвенции.

3 Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков от 17 марта 1992 г. // Бюл. междунар. договоров. № 10. 1999. С. 3-18.

4 Постановление Правительства РФ от 13.04.1993 № 331 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. № 16. 1993. ст. 1353. Для России также в силе два протокола к Конвенции 1992 г., первый – протокол о воде и здоровье (1999 г.), второй – вносящий поправки в статьи 25 и 26 (2003 г.).

5 На седьмой сессии Совещания Сторон присутствовал секретарь Национального водного комитета Монголии Бадрах Ценд. URL: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/11Nov\\_17-19\\_MOP7\\_Budapest/LOP\\_MOP7\\_final.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/11Nov_17-19_MOP7_Budapest/LOP_MOP7_final.pdf). (дата обращения: 29.08.2018 г.).

6 Создан по решению третьего Совещания Сторон в ноябре 2003 г. для решения правовых вопросов по поручению различных органов Конвенции.

7 Группа занимается проблемами, относящимися к недостаточной связанности между политикой различных секторов.

8 Создана по предложению Седьмой Конференции стран-участниц конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий.

9 Описание деятельности органов Конвенции 1992 г. представлено на ее официальном сайте <http://www.unece.org/env/water> (дата обращения: 29.08.2018 г.).

Второй международный договор, претендующий на будущее системообразующее значение – Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков<sup>10</sup> 1997 г. (далее также – Конвенция 1997 г.). Работа над этим договором началась в 1970 году с принятием резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Прогрессивное развитие международного права в отношении международных водотоков». Эта работа была завершена в 1994 г., когда Комиссия международного права ООН представила Проект статей по праву ненавигационного использования международных водотоков<sup>11</sup> (далее также – Проект статей), который лег в основу Конвенции 1997 г. и используется как подготовительный материал для трактовки отдельных положений Конвенции.

Два указанных международных договора могут оказать действенное влияние на проблематику реализации гидротехнических проектов, имеющих трансграничный аспект. В обоих международных договорах находит отражение общее правило «непричинения вреда»: п. 1 ст. 2 Конвенции 1992 г. устанавливает общую обязанность государств принимать все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия<sup>12</sup>. Коррелирует ему п. 1 ст. 7 Конвенции 1997 г.

Особое значение среди обязанностей общего свойства занимает принцип разумного и справедливого использования трансграничных вод (п.п. (с) п. 2 ст. 2 Конвенции 1992 г. и ст. 5, 6 Конвенции 1997 г.). Как отмечала Комиссия международного права в Проекте статей, это правило представляет собой и право, и обязанность: государство имеет право на использование справедливой доли водотока, при этом обязано не выходить за пределы такого справедливого использования. Применение таких принципов для регулирования строительства гидротехнических сооружений на трансграничных реках позволит установить четкий исходный принцип сотрудничества в этой области.

Обе конвенции носят характер рамочных международных договоров, которые устанавливают обязанность прибрежных государств сотрудничать по вопросам использования и охраны трансграничных водотоков. В Конвенции 1992 г. часть вторая посвящена правам и обязанностям прибрежных государств при осуществлении их сотрудничества. Такое сотрудничество конкретных стран оформляется международными договорами, которые должны в обязательном порядке предусматривать учреждение совместных органов. Перечень вопросов, составляющих их компетенцию, весьма обширен (п. 2 ст. 9), среди них в нашем контексте можно особо отметить участие в осуществлении оценки воздействия на окружающую среду в отношении трансграничных вод на основе соответствующих международных норм. Конвенция 1997 г. также устанавливает обязанность сотрудничества (ст. 8) и рассматривает соглашения сторон как основной инструмент осуществления международного сотрудничества (ст. 3), однако с несколько иной модальностью. Более поздняя конвенция указывает, что государства могут заключить соглашение о международном водотоке, а в Конвенции 1992 г. содержится обязанность заключать такие соглашения. Несомненным достоинством Конвенции 1997 г., которое позволит решать проблемы, связанные со строительством гидротехнических сооружений, является часть третья «Планируемые меры». Нормы, составляющие содержание этой части, устанавливают обязательные процедуры уведомлений о планируемых мерах, которые могут вызвать значительные неблагоприятные последствия. Если в ответе на уведомление выражается позиция о несоответствии планов принципам непричинения вреда, а также

10 Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 21 мая 1997 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». На момент написания настоящей статьи конвенция в силу не вступила, в России текст конвенции официально не публиковался. Русскоязычный вариант конвенции доступен также на сайте ООН по адресу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/watercrs.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml) (дата обращения: 29.08.2018 г.).

11 Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater [Электронный ресурс]: yb. of the int. law comm., 1994, vol II? Part 2. URL: [http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/commentaries/8\\_3\\_1994.pdf&lang=EF](http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/commentaries/8_3_1994.pdf&lang=EF) (дата обращения: 29.08.2018 г.).

12 Трансграничное воздействие понимается в целях Конвенции 1992 г. как любые *значительные вредные* последствия, возникающие в результате изменения состояния рек ...» (ст. 1).

разумного и справедливого использования, то государства обязаны вступить в переговоры и консультации. При этом, при наличии соответствующей просьбы, уведомляющее государство обязано воздержаться от реализации планов в течение шести месяцев. Используемый в статье 11 (а также всей части третьей) Конвенции 1997 г. термин «меры», согласно разъяснениям Проекта статей, должен трактоваться максимально широко, включая как новые, так и существующие проекты. Создание гидроэлектростанций на трансграничных реках, несомненно, относится к числу таких мер, и описанные процедуры позволяют решать те проблемы, с которыми столкнулась Россия и Монголия в части сотрудничества в вопросах использования и охраны реки Селенги.

Одним из достоинств подходов обеих «водных» конвенций является расширенный подход к определению непосредственного предмета сотрудничества. Так, Конвенция 1992 г. относит к нему не только собственно трансграничные реки, но и соответствующие водосборы или их части, в отношении которых прибрежные государства осуществляют сотрудничество с целью выработки согласованной политики, программ и стратегий<sup>13</sup>.

На одном из этапов переговоров с монгольской стороны звучали аргументы о том, что реки Орхон и Эгийн-Гол не являются трансграничными, и поэтому технические параметры сооружений не требуют согласований с российской стороной. На сегодняшний момент эта острая проблема снята, и монгольская сторона признает право российских структур на участие в обсуждении вопросов о водохозяйственных мероприятиях на притоках Селенги. Такой результат был достигнут вследствие взаимодействия российских органов государственной власти, международных межправительственных и неправительственных организаций. Участие сторон в Конвенции 1992 г. позволило бы поставить точку в этом вопросе гораздо раньше.

Еще один вопрос, решению которого могли бы содействовать нормы Конвенции 1992 г. – это проведение совместной стратегической экологической оценки (далее также – СЭО). На своем тридцать девятом заседании Комитет всемирного наследия выразил просьбу, адресованную Российской Федерации и Монголии, совместно разработать стратегическую экологическую оценку любых будущих гидроэнергетических и управленческих проектов, которые могут повлиять на Байкал как объект всемирного природного наследия. Эта просьба была повторена на сороковом и сорок первом заседании Комитета. Конвенция 1992 г. в п.п. h ст. 3 закрепляет, что прибрежные государства разрабатывают, утверждают и осуществляют правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры и, по возможности, добиваются их совместимости для обеспечения, в частности применения оценки воздействия на окружающую среду и других методов оценки. Пункт 199 Руководства по внедрению конвенции<sup>14</sup> поясняет, что под «другими методами оценки» может пониматься СЭО. Поэтому Конвенция 1992 г. вполне может служить международно-правовым основанием для осуществления трансграничной СЭО. Наибольшая эффективность при подготовке СЭО будет обеспечена при одновременном использовании Конвенции Эспо<sup>15</sup>, поскольку проекты развития гидроэнергетики как раз подходят под условия применения этого международного договора. Стратегическая экологическая оценка проводится в отношении планов и программ, разрабатываемых для энергетики (п.2 ст. 4), а строительство крупных плотин и водохранилищ входит в приложение № 1 Конвенции (п. 11), определяющее типы проектов, требующих СЭО. Положения Киевского протокола к Конвенции Эспо содержат детальное регулирование

13 Как указывается в п. 141 Руководства по внедрению Конвенции 1992 г. «... водосбор выступает в качестве основной единицы применения согласованной политики, программ и стратегий, которые должны быть выработаны прибрежными Сторонами в соответствии с пунктом 6 статьи 2 Конвенции».

14 Текст Руководства по внедрению конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер доступен на сайте ЕЭК ООН: [http://www.unece.org/ru/env/water/publications/ece\\_mp\\_wat\\_39.html](http://www.unece.org/ru/env/water/publications/ece_mp_wat_39.html) (дата обращения: 29.08.2018 г.)

15 Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25 февр. 1991 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». Официально документ не публиковался, текст доступен также в сети Интернет на сайте ЕЭК ООН по адресу: <https://www.unece.org/env/eia/eia.html> (дата обращения: 29.08.2018 г.).

этапа трансграничных консультаций, предварительной оценки, составления экологического доклада и многих других правил, обеспечивающих проведение СЭО в международном контексте.

Обязанности государств по предоставлению информации по запросу прибрежного государства (п.3 ст. 13 Конвенции 1992 г.) также создают условия для сохранения трансграничных водотоков. Как показала рассматриваемая в настоящей статье ситуация с проектами строительства ГЭС на Селенге, вопрос о предоставлении проектов документов приобрел очень болезненный характер. Конвенционные нормы могли бы содействовать решению и этого вопроса. Пункты 287 и 290 Руководства по внедрению Конвенции 1992 г. недвусмысленно указывают на цель положений ст. 13, заключающуюся в обеспечении возможности выполнения обязательства по сотрудничеству, а также на принципы предоставления информации. Так, страна должна действовать в духе доброй воли и сотрудничества, предпринимая все возможное для того, чтобы предоставить данные или информацию, о которой просит другое прибрежное государство.

Потенциально полезными для разрешения споров о строительстве гидротехнических сооружений являются положения водных конвенций о порядке урегулирования споров. Конвенция 1992 г. предусматривает процедуры преодоления разногласий. Статья 22 закрепляет общее правило о необходимости урегулирования конфликтной ситуации путем переговоров и возможности дальнейшей передачи его на рассмотрение Международного Суда ООН (далее также – МС ООН) или арбитража. Признание юрисдикции МС ООН или арбитража требует отдельного заявления стороны, и, судя по информации, размещенной на сайте Конвенции, не так много государств заявили о ее признании. Развернутые положения об урегулировании споров содержит Конвенция 1997 г. В отличие от конвенции ЕЭК, она не только устанавливает возможность передачи спора на рассмотрение МС ООН или арбитража (по согласию сторон, или в соответствии с односторонними заявлениями), но и устанавливает возможность формирования комиссии по установлению фактов. Целью ее деятельности является беспристрастное установление фактов (п. 3 ст. 33), формализуемое в докладе, принимаемом большинством голосов. Стоит признать, что именно такого установления фактов изначально не хватало в ситуации с проектами строительства ГЭС на реке Селенге и ее притоках.

Немаловажным вопросом является правовое обеспечение интересов общественности при возведении гидротехнических сооружений на трансграничных реках. Конвенция 1992 г. признает такие интересы, так, статья 16 закрепляет обязанность прибрежных государств по информированию общественности о планируемых мерах, а также обязанность по предоставлению копий документов, содержащих информацию о таких мерах. Международному праву известны международные договоры, специально посвященные участию общественности в решении вопросов, касающихся окружающей среды. Речь идет об Орхусской конвенции 1998 г. «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»<sup>16</sup> (далее также – Конвенция 1998 г.). Анализ положений этого договора показывает, что его правила обеспечивают участие общественности в решении вопросов строительства сооружений на трансграничных реках. В объем экологической информации, который должен предоставляться общественности, входят меры, планы и программы, способные оказать воздействие на элементы окружающей природной среды, что несомненно подпадает под проблематику настоящей статьи (п.п. (b) п. 3 ст. 2). Участие общественности в принятии решений по планам строительства гидротехнических сооружений обеспечивается согласно положениям Конвенции 1998 г. на «самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности» (п. 4 ст. 6). В то же время,

16 Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решения и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25 июня 1998 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». К сожалению, для России и Монголии эта конвенция не в силе. В России конвенция официально не публиковалась, ее текст доступен также на сайте ЕЭК ООН по адресу: <https://www.unec.org/env/pp/welcome.html> (дата обращения: 29.08.2018 г.).

полномасштабное участие заинтересованной общественности в обсуждении планируемого строительства монгольских ГЭС с возможностью представления замечаний стало возможным лишь после настойчивых действий общественных и научных организаций (в частности, подачи жалобы в структуры Всемирного банка).

Таким образом, участие России и Монголии в Орхусской конвенции могло бы изначально снять напряженность в вопросе взаимодействия общественности и властных структур двух государств в целях взаимовыгодного сотрудничества.

Достоинством Конвенции 1997 г. в плане использования категориального аппарата является внедрение экосистемного подхода. В Проекте статей подчеркивается важность экосистемного подхода к понимаю водотоков<sup>17</sup>, а в тексте Конвенции 1997 г. устанавливается необходимость обеспечения защиты и сохранения *экосистемы* международных водотоков. Положительные стороны использования такого подхода очевидны. Например, строительство плотины влияет не только на количество пропускаемой воды, но и, в частности, на перемещение рыб при нересте. Очевидно, что такие последствия также должны приниматься во внимание. Это положение конвенции 1997 г. раскрывается в двух профильных международных договорах, и общий обзор международно-правовой базы регулирования охраны экосистемы река Селенга-озеро Байкал был бы неполным без их упоминания<sup>18</sup>.

Во-первых, речь идет о Рамсарской конвенции<sup>19</sup>. Международный договор основывается на трех столпах (pillars): 1) стремление к разумному использованию водно-болотных угодий 2) определение водно-болотных угодий международного значения, которые включаются в одноименный список (Рамсарский список) 3) международное сотрудничество в части трансграничных водно-болотных угодий. Дельта реки Селенги включена в Рамсарский список 13 сентября 1994 г. В числе установленных положениями п.2 ст. 3 обязанностей государств в отношении сохранения таких угодий, закреплена обязанность обеспечения получения информации об угрозе изменения угодий в результате технического развития, загрязнения или других видов вмешательства человека. Такая информация должна без промедления быть передана в бюро конвенции. Конвенция создает нормативное основание сотрудничества государств по вопросам выполнения обязательств, предусмотренных Рамсарской конвенцией. Статья 5 конвенции предписывает сторонам вступать в консультации, особенно в случаях, когда водная система входит в состав территории более, чем одного государства. В стратегической схеме и указаниях по дальнейшему формированию Списка водно-болотных угодий<sup>20</sup> третьей целью формирования Рамсарского списка определяется способствование сотрудничеству между договаривающимися странами: «предпринять иные формы сотрудничества между двумя и более государствами которые содействуют достижению длительного сохранения и устойчивого использования угодий, включенных в Рамсарский список и водно-болотных угодий в целом». Пятая конференция участников Рамсарской конвенции приняла резолюцию 5.4 «Список Рамсарский угодий, где в результате технологического развития, загрязнения или иного вмешательства человека произошли, происходят или могут произойти изменения экологического характера»<sup>21</sup> (Протокол Монтрё). В такой Протокол, как следует из

17 Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater. С. 91-92.

18 Важность учета положения этих договор признала в дальнейшем и монгольская сторона [8].

19 Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местобитаний водоплавающих птиц от 2 февраля 1971 г. Рамсар // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып XXXIII. М. 1979. С. 462-466. Конвенция в силе для Российской Федерации и Монголии.

20 Strategic framework and guidelines for the future development of the list of wetlands of international importance of the convention on wetlands. [Electronic resource]: 2012 ed. Annex 2 to Res. XI.8 at COP11. URL: [https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/strategic\\_framework\\_rsis\\_en.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/strategic_framework_rsis_en.pdf) (дата обращения: 29.08.2018 г.).

21 Resolution 5.4: The Record of Ramsar sites where changes in ecological character have occurred, are occurring, or likely to occur (Montreux Record) [Electronic resource]: 5<sup>th</sup> Meeting of the Conference of Contracting Parties, Kushiro, Japan, 9-16 June 1993.



его названия, включаются уголья, находящиеся под реальной угрозой. При неблагоприятном развитии ситуации со строительством гидротехнических сооружений на Селенге и ее притоках включение ее дельты в такой Протокол станет реальностью.

Второй договор – Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных (CMS, Бонн, 1979)<sup>22</sup>. Основная цель Боннской конвенции – сохранение наземных и морских мигрирующих животных. К их числу относится *acipenser baerii baicalensis*, сибирский осетр, включенный во второе приложение Боннской конвенции. Строительство гидротехнических сооружений должно учитывать международные обязательства Монголии по сохранению этого мигрирующего вида<sup>23</sup>.

#### **Двусторонняя международная нормативная база.**

Большая роль в регулировании вопросов использования трансграничных рек принадлежит двусторонним международным договорам. Практика международных отношений показывает, что государства достаточно охотно вступают в такого рода договоры<sup>24</sup>. Двустороннее сотрудничество с Монголией по рассматриваемым в настоящей статье вопросам строится на «оси» трех международных договоров. Во-первых, это договор о дружественных отношениях и сотрудничестве 1993 г.<sup>25</sup>. Основная роль этого договора состоит в формировании наиболее общих принципов сотрудничества. Так, договор закрепляет намерение сторон развивать на стабильной и долговременной основе равноправное и взаимовыгодное сотрудничество в области экологии (ст.2) и содействовать утверждению атмосферы доверия и духа взаимодействия в Азиатско-Тихоокеанском регионе, развивать сотрудничество в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, *совместного предотвращения экологических кризисов* и ликвидации их последствий (ст. 10). Спорные вопросы, возникающие между сторонами, будут решаться *путем переговоров в духе доброй воли* (ст. 17).

Все эти принципы, столь востребованные в ходе развития ситуации вокруг строительства монгольских ГЭС, получают развитие в специальном международном договоре – межправительственном соглашении о сотрудничестве в области охраны окружающей среды<sup>26</sup>. Этот договор определяет широкий спектр сфер сотрудничества по вопросам охраны окружающей среды, среди которых в нашем контексте интересны рациональное использование и охрана вод от загрязнения с уделением особого внимания приграничным водным объектам; экономические аспекты охраны природы и рационального природопользования; разработка и реализация долгосрочных программ охраны окружающей среды; разработка единого методологического подхода к организации и проведению экологических экспертиз проектов хозяйственного развития, ситуаций и проблем, включая послепроектный экологический анализ деятельности совместных предприятий; организация взаимодействия государственных служб по контролю и охране окружающей среды со средствами массовой информации и неправительственными организациями; изучение общественного мнения по проблемам окружающей среды. Для координации деятельности по реализации этих направлений сотрудничества со-

---

URL:[https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/res/key\\_res\\_5.4e.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/res/key_res_5.4e.pdf) (дата обращения: 29.08.2018 г.).

- 22 Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных от 23 июня 1979 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». Монголия является участником договора, Российская Федерация не участвует. Текст конвенции также доступен на ее официальном сайте: [https://www.cms.int/sites/default/files/document/inf\\_02\\_convention\\_text\\_ru\\_0.pdf](https://www.cms.int/sites/default/files/document/inf_02_convention_text_ru_0.pdf). (дата обращения: 29.08.2018 г.).
- 23 В настоящей статье не рассматривается отдельно вопрос о роли Конвенции 1972 г. «Об охране всемирного культурного и природного наследия», значение этого международного договора раскрыто в нашей статье, в третьем номере журнала «Пролог: журнал о праве» [7].
- 24 У Российской Федерации такие договоры заключены с Финляндией (1964), Украиной (1992), Эстонией (1997), Белоруссией (2002), Китаем (2008), Казахстаном (2010), Азербайджаном (2010), Абхазией (2011).
- 25 Договор о дружественных отношениях и сотрудничестве между Российской Федерацией и Монголией от 20 января 1993 г. // Бюллетень международных договоров. № 6. 1998. С. 3.
- 26 Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 15 февраля 1994 г. // Бюллетень международных договоров. № 9. 1994. С. 49-52.

здана Смешанная российско-монгольская комиссия по вопросам охраны окружающей среды.

Третий элемент нормативного регулирования охраны и использования трансграничных вод на двустороннем уровне представлен межправительственным соглашением 1995 г.<sup>27</sup> Этим договором установлены как общие обязательства сторон, так и институциональная структура сотрудничества. Договор предусматривает обязанность сторон принимать меры по предотвращению, ограничению и сокращению негативных воздействий на трансграничные воды при проведении водохозяйственных и иных мероприятий на своей территории.

Институционно соглашение 1995 г. учредило традиционный для восточно-европейских стран институт уполномоченных. Уполномоченные проводят совещания как минимум один раз в год. В качестве направлений развития и совершенствования двустороннего российско-монгольского сотрудничества необходимо, помимо прочего, отметить недостаточную информационную открытость межправительственных структур для общественности. Например, поиск информации о результатах заседаний уполномоченных представляет собой сложную задачу: на сайтах органов государственной власти может быть обнаружена отдельная несистематизированная информация. Формирование современных и удобных информационных ресурсов в сети Интернет является необходимым условием удовлетворения спроса населения двух стран на информацию о состоянии окружающей природной среды.

### **Нормативная база Всемирного банка**

В сложившейся ситуации особую роль приобрело нормативно-правовое регулирование и правоприменительные процедуры Всемирного банка, поскольку эта группа организаций финансирует проектные работы по созданию монгольских гидротехнических сооружений. Внутреннее регулирование Банка представляет собой развернутую систему нормативно-правовых актов разной степени обязательности и охвата. Высшей юридической силой обладают документы, именуемые «политика» (operational policy), принимаемые, как правило, Советом директоров. Все иные документы не могут противоречить соответствующей политике<sup>28</sup>. Директивы Банка (bank directives) принимаются менеджментом и содержат более детальные предписания, чем политики. Третий тип актов – процедуры (bank procedures). Они регламентируют действия персонала Банка по исполнению политик и директив и не могут им противоречить. Четвертый последний тип принимаемых актов – руководства, разъясняющие положения политик, директив и процедур.

Регулирование вопросов охраны окружающей среды внутренними актами Всемирного банка сегодня реформируется. Поэтапно будут внедряться положения документа под названием «Основы социально-экологической политики». На настоящий момент действуют т. н. «Защитные положения» (Safeguard Policies), которые состоят из одиннадцати групп документов<sup>29</sup>. Ключевые положения, содержащиеся в этих документах и влияющие на реализацию

27 Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод от 11 февраля 1995 г. // Бюллетень международных договоров. № 1. 2017. С.32-35.

28 Система и юридическая сила внутренних актов Банка устанавливается политикой «Policy and Procedure Framework» [Electronic resource]: EXC4.01-POL.01, last revisited april 16, 2015. URL: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b082dd19b5.pdf> (дата обращения: 29.08.2018 г.).

29 Операционная политика обозначается английскими буквами OP и соответствующим номером, например, OP 4.01. «Экологическая оценка». Ей, как правило, соответствует банковская процедура, обозначаемая английскими буквами BP, например, BP 4.01. Зачастую используются отсылки сразу к обоим видам документов, например, OP/BP 4.01. К одиннадцати социально-экологическим документам Банка относятся следующие (OP/BP): 4.00 «Пробное использование систем Заемщика для анализа охранных вопросов в экологической и социальной сфере в поддержанных Банком Проектах», 4.01 «Экологическая оценка», 4.02 «Планы действий в области окружающей среды», 4.03 «Стандарты для частного сектора», 4.04 «Естественная среда обитания», 4.10 «Коренные народы», 4.11 «Материальные культурные ресурсы», 4.12 «Принудительное переселение», 4.36 «Леса», 4.37 «Безопасность плотин», 7.60 Проекты на спорных территориях, 7.50 «Проекты на международных водотоках». Применение этих политик предусмотрено, в частности, и проектом технического задания РЭО [10, п. 60]. Полные тексты указанных документов Всемирного банка доступны в сети Интернет по адресу: <https://www.worldbank.org/en/projects->

рассматриваемых проектов, сводятся к следующему.

Операционная политика 4.01 «Экологическая оценка» закрепляет основные подходы Банка к оценке степени воздействия на экологические процессы и основные задачи такой оценки. Экологическая оценка рассматривает естественные и социальные последствия реализации проекта. В контексте рассматриваемой проблематики особой важностью обладает положение политики 4.01, устанавливающее невозможность финансирования проектов, если их реализация противоречит международным обязательствам государства (в частности, по охране окружающей среды). Это положение особенно актуально в части возможного противоречия планов постройки гидротехнических сооружений рассмотренным положениям международных договоров.

Политика 4.01 содержит категоризацию поддерживаемых проектов, п. 8 (а) устанавливает понятие проектов класса «А» как обладающих наивысшим экологическим риском: «предлагаемый проект классифицируется категорией «А», если он вероятно вызовет значительные неблагоприятные экологические последствия, которые могут характеризоваться как чувствительные, разнообразные или беспрецедентные»<sup>30</sup>. Воздействие проекта категории «А» на окружающую среду может наблюдаться не только в местах их непосредственного нахождения, но и на удалении. Для проектов категории «А» устанавливается широкий круг вопросов, подлежащих рассмотрению в экологической оценке: потенциальные отрицательные и положительные экологические последствия; сравнение таких последствий с альтернативными проектами (включая «нулевой вариант»); предложения по предотвращению, минимизации и компенсации негативных воздействий на окружающую среду. Для таких проектов политикой установлено проведение ОВОС, РЭО или секторальной экологической оценки (СеЭО). Проведение оценки проектов категории «А» должно поручаться независимым специалистам, не связанным с реализацией проекта (п. 4).

В системе регулирования Всемирного банка экологическая оценка является общим понятием. Пункт 7 политики закрепляет, что при ее проведении могут использоваться различные средства (instruments): оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) – environmental impact assessment (EIA), региональная или отраслевая экологическая оценка – regional or sectoral environmental assessment, стратегическая экологическая и социальная оценка (СЭСО) – strategic environmental and social assessment (SESA), экологический аудит – environmental audit, оценка степени опасности или степени риска – hazard or risk assessment, план управления окружающей средой (ПУОС). В российско-монгольских отношениях по поводу использования гидроресурсов реки Селенги особое значение приобрел такой инструмент, как региональная экологическая оценка. Приложение «А» к политике 4.01 определяет ее как средство, исследующее экологические вопросы, связанные с определенной стратегией, политикой, планом или программой, а также с серией проектов для определенного региона (например, городской зоны, речного бассейна, прибрежной зоны). В рамках РЭО воздействие от проекта сравнивается с возможными альтернативами, оцениваются правовые и институциональные аспекты, рекомендуются разнообразные меры по совершенствованию экологического управления в регионе. Вокруг подготовки именно этого документа развернулось политическое, юридическое и общественное взаимодействие.

Важнейшее влияние должна оказать на разработку проекта операционная политика и банковская процедура 4.04 «Естественная среда обитания». Согласно этой политике Банк поддерживает предупредительный подход к управлению природными ресурсами и не поддерживает проекты, которые, по мнению Банка, предполагают значительное изменение или деградацию важнейших (критических) ареалов обитания. Таковыми признаются, в частности, особо охраняемые природные территории, например, отвечающие критериям, установленным МСОП<sup>31</sup>. Экосистема озера Байкал, несомненно, является важной естественной сре-

operations/environmental-and-social-policies (дата обращения: 29.08.2018 г.). В дальнейшем изложении мы не будем оформлять сноску на этот адрес при упоминании политик или процедур.

30 Операционная политика 4.01. «Экологическая оценка», п. 8 (а).

31 Пункт b (i) приложения «А» к операционной политике 4.04.

дой обитания, и к ней в полной мере применимы положения политики 4.04.

Операционная политика 4.37 «Безопасность плотин» классифицирует плотины на маленькие и большие. Высота первых не превышает пятнадцати метров (например, для создания пруда на ферме). К проектам по строительству больших плотин Банк предъявляет более строгие требования: 1) проверка комиссией независимых экспертов проектной документации и начального этапа строительства; 2) подготовка и внедрение детальных планов строительного надзора и проверки качества, плана установки оборудования<sup>32</sup>, плана деятельности и содержания объекта, плана действий в чрезвычайной ситуации; 3) установление предварительных требований к поставщикам; 4) периодические осмотры плотины после завершения строительства.

Операционная политика 7.50 – «проекты на международных водных путях», также согласована к применению в рамках разработки проекта технического задания к РЭО. Сфера применения этой политики как раз затрагивает проблематику российско-монгольских отношений в области развития гидроэнергетики. Так, под международными водными путями понимается, в частности, река, которая протекает через два и более государства, а также притоки и иные водные поверхности, являющиеся компонентами таких рек (п. 1 (a), (b)). Такое разъяснение особенно ценно для реализации проектов на притоках Селенги. В сферу применения ОР 7.50 прежде всего входят гидроэлектростанции, а также любые другие проекты, включающие использование или потенциальное загрязнение международных водных путей.

Как показало развитие событий с планами по строительству гидротехнических сооружений на Селенге, одним из наиболее эффективных средств воздействия на монгольские планы стали жалобы в структуры Всемирного банка. В структуре Банка существует специальный орган – Инспекционная комиссия (The Inspection Panel, далее также – Инспекционная комиссия), созданный резолюциями МБРР и МАР от 22 сентября 1993 г.<sup>33</sup>. В задачи этого органа входит рассмотрение жалоб, именуемых запросами о расследовании (requests for inspection), поданных заинтересованными лицами. Такие лица должны показать, что их права или интересы затрагиваются или вероятно будут затрагиваться действиями или упущениями Банка в результате нарушения Банком его операционных политик и процедур в отношении финансируемых проектов. Рассматриваемые нарушения могут также совершаться заемщиком. Процесс рассмотрения жалобы урегулирован операционными процедурами Инспекционной комиссии<sup>34</sup>.

10 февраля 2015 года Инспекционная комиссия получила запрос о расследовании от представителей российской и монгольской общественности, которые выразили серьезную озабоченность потенциальным вредом от реализации проекта МИНИС. В запросе указывалось на отказ опубликования документов проекта, неудовлетворительное качество консультаций, слабую оценку рисков, сомнительные критерии для выбора субпроектов, отсутствие оценок альтернатив предлагаемым проектам, нарушение операционных политик и процедур Банка<sup>35</sup>. Инспекционная комиссия подготовила три отчета по результатам жалобы, процедура расследования по жалобе не проводилась, поскольку в ходе взаимодействия Инспекционной комиссии с группой управления проектом МИНИС удалось решить значительное количество

32 План установки оборудования (instrumentation plan) представляет собой детализированный план установки оборудования для фиксации состояния плотины, гидрометеорологических, структурных и сейсмических факторов. Он предоставляется комиссии независимых экспертов и Всемирному банку до объявления торгов. (п. 2 Приложения А к банковской процедуре В 4.37).

33 Resolution No. IBRD 93-10, Resolution No. IDA 93-6. [Electronic resource]: Sep. 22, 1993. URL: <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelMandateDocuments/Resolution1993.pdf> (дата обращения: 29.08.2018 г.). Резолюции идентичны по содержанию.

34 The Inspection Panel at the World Bank Operating Procedures with annex 2 added in February 2016 [Electronic resource]: April 2014. URL: <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelMandateDocuments/2014%20Updated%20Operating%20Procedures.pdf> (дата обращения: 29.08.2018 г.).

35 Текст запроса доступен по адресу [http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelCases/102%20-%20Request%20for%20Inspection%20\(English\).pdf](http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelCases/102%20-%20Request%20for%20Inspection%20(English).pdf) (дата обращения: 29.08.2018 г.).

заявленных в жалобе вопросов. Заявители добились существенных успехов. Прежде всего, удалось прийти к пониманию необходимости первоочередного выполнения региональной экологической оценки, и лишь после нее – ОВОСС и ТЭО. На момент написания настоящей статьи происходит формирование технического задания для РЭО. В составе технического задания появится необходимость оценки совокупного вреда и анализ «нулевого варианта». На сайте проекта МИНИС опубликована таблица (матрица) изменений, внесенных в проект технического задания РЭО на основании предложений заинтересованных лиц<sup>36</sup>. Выполняя рекомендации Инспекционной комиссии, менеджмент МИНИС провел масштабные общественные слушания в России и повторные слушания в Монголии. В рамках проекта запущен механизм рассмотрения жалоб, а результаты рассмотрения выкладываются на сайте проекта. Сам сайт претерпел значительные изменения – появились разделы на русском языке, кроме того, существенно расширен состав представленной информации. Наконец, Инспекционная комиссия рекомендовала руководству проекта учитывать при пересмотре соответствующих технических заданий решения Комитета всемирного наследия<sup>37</sup>.

Подводя итог проведенному исследованию, необходимо констатировать, что специальная многосторонняя международно-правовая база в регулировании вопросов гидроэнергетики на международных водотоках на настоящий момент отсутствует. Заманчивым является предложение разработать специальную многостороннюю конвенцию, посвященную регулированию различных аспектов строительства гидротехнических сооружений. Однако, анализ действующих международных договоров показывает, что нормативно существуют все предпосылки для решения вопросов, возникающих при реализации такого рода проектов. В настоящее время в числе первостепенных задач необходимо, во-первых, отметить расширение состава участников рассмотренных международных договоров<sup>38</sup>; во-вторых, совершенствование механизмов контроля, предусматриваемых ими; в-третьих, гармонизацию этих международных договоров с правилами крупнейших международных финансовых организаций (в первую очередь, входящих в группу организаций Всемирного банка).

### Список литературы

1. Аненхонов О. А. Возможные эколого-биологические последствия сооружения гидроэлектростанции на реке Селенге и ее притоках в Монголии / О. А. Аненхонов, Н. А. Базова, Д. Р. Балданова, Н. Г. Борисова, В. Л. Убугунов, Л. Л. Убугунов // Изв. Иркут. гос. ун-та, сер. «Биология. Экология». – 2015. – Т. 12. – С. 58-72.
2. Бычков И. В. Возможные изменения гидрологических характеристик в связи с регулированием стока в бассейне реки Селенги / И. В. Бычков, В. М. Никитин, Н. В. Аббасов, Т. В. Бережных, И. И. Максимова, Е. Н. Осипчук // География и природные ресурсы. – 2017. – № 3. С. 62-71.
3. Бычков И. В. Гидроэнергетические проекты в монгольской части трансграничного бассейна реки Селенга: возможные риски для Российской Федерации / И. В. Бычков, В. М. Никитин, И. И. Максимова // Регион: Экономика и Социология. – 2017. – № 2. – С. 269-286.
4. Ганбаатар Д. Экологическая безопасность трансграничных водоемов на примере

36 Необходимо отметить, что учет мнения заинтересованных сторон также во многом является результатом работы Инспекционной комиссии Всемирного банка.

37 Отчет № 117391-MN. Проект по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности (P118109) и Проект по поддержке инвестиций на развитие инфраструктуры добывающей промышленности – Дополнительное финансирование (P145349). Инспекционная комиссия Третий и заключительный отчет и рекомендация. [Электронный ресурс] С.13. URL: [http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelCases/102-Third%20and%20Final%20Report%20and%20Recommendation\(English\)-13%20July%202017.pdf](http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelCases/102-Third%20and%20Final%20Report%20and%20Recommendation(English)-13%20July%202017.pdf) (дата обращения: 29.08.2018 г.).

38 Стоит отметить, что МС ООН обращался к положениям Конвенции 1997 г. и до ее вступления в силу в известном деле Габчиково-Надьмарош.

р. Селенга // Проблемы недропользования в аспекте международного сотрудничества байкальского региона и Монголии : сборник статей I Международной научно-практической конференции, Чита, 29 апреля 2016 г. отв. ред. С. С. Рязанцев. – 2016. – С. 77-81.

5. Каскад вопросов по монгольским ГЭС // URL: <http://isc.irk.ru/ru/press/news/kaskad-voprosov-po-mongolskim-ges> (дата обращения: 29.08.2018 г.).

6. Китай пока не даст \$1 млрд на строительство ГЭС на реке Эгийн-гол в Монголии / URL: <https://tauga.info/128548> (дата обращения: 29.08.2018 г.).

7. Колобов Р. Ю. Байкал как объект всемирного наследия: история и современность / Р. Ю. Колобов // Пролог: журнал о праве. № 3. (в печати).

8. Матрица ответов к предварительному варианту Технического задания (ТЗ) Техническое задание (ТЗ) на проведение региональной технической оценки района бассейна реки Селенга и озера Байкал в контексте предлагаемого Проекта Шурэнской ГЭС и Проекта водоотвода «Орхон» (от 9 июня 2017 г.). Комментарии, полученные от Минприроды РФ. // URL: <https://drive.google.com/file/d/1dQWzknzowZpxbBvwDqnDTB8NOL5nyN3l/view> (дата обращения: 29 августа 2018 г.).

9. Некотенева М. В. Использование международных водотоков для производства гидроэнергии / М. В. Некотенева // Аграрное и земельное право. 2009. № 5. С. 134-144.

10. Техническое задание (ТЗ) на проведение региональной технической оценки района бассейна реки Селенга и озера Байкал в контексте предлагаемого Проекта Шурэнской ГЭС и Проекта водоотвода «Орхон». Июнь 2018 г. // URL: <https://drive.google.com/file/d/1ngpi8qs0rz-qLX4rjmFvrTp9a7LT9IUa/view> (дата обращения: 29.08.2018 г.).

11. Mission report. Lake Baikal (Russian Federation). 13-17 April 2015 // URL: <https://whc.unesco.org/document/137186> (дата обращения: 29.08.2018).

12. Restructuring paper on a proposed project restructuring of MN-mining infrastructure investment supp (P118109). Report № RES29368. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/286271506539737139/pdf/IL-RESDATA-EXT-P118109-09-27-2017-1506539714145.pdf> (дата обращения: 29.08.2018 г.).

13. Russia Stalls China`s \$1 Billion Hydropower Loan for Mongolia // URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-10/russia-stalls-china-s-1-billion-hydropower-loan-for-mongolia> (дата обращения: 29.08.2018 г.).

14. Working Group on Integrated Water Resources Management [Электронный ресурс]. Заглавие с экрана. URL: [http://www.unecce.org/env/water/meetings/documents\\_wgiwrm.html](http://www.unecce.org/env/water/meetings/documents_wgiwrm.html) дата обращения: 29.08.2018.

### **Сведения об авторах**

Колобов Роман Юрьевич, кандидат юридических наук, заведующий сектором фундаментальных исследований НИИ правовой охраны Байкала ИГУ (ПрОБа ИГУ), доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения ЮИ ИГУ, 664082 г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10, тел. +7 914 888 01 32, e-mail: [roman.kolobov@gmail.com](mailto:roman.kolobov@gmail.com)

UDK 349.6

**PROBLEMS OF INTERNATIONAL LAW REGULATION OF CREATION OF HYDRAULIC STRUCTURES ON TRANSBOUNDARY RIVERS (ON THE EXAMPLE OF ECOSYSTEM RIVER SELENGA – LAKE BAIKAL)**

R. Y. Kolobov

Irkutsk State University, Law Institute, Department of International and Comparative Law. Scientific Research Institute of Legal Protection of Baikal

The article discusses the basics of international legal regulation of the creation of hydraulic structures on transboundary rivers. These issues are examined on the basis of Russian-Mongolian cooperation on the construction of hydroelectric power stations and drainage systems on the Selenga River and its tributaries. Multilateral and bilateral international acts, the regulatory framework of the World Bank on international cooperation in the creation of hydraulic structures are analyzed. Based on the results of the analysis, conclusions on the effectiveness of the existing international legal norms in this field are drawn up.

Keywords: *Baikal, Selenga, International Law, World Bank.*

**References**

1. Anenhonov O. A. Vozможnye ekologo-biologicheskie posledstviya sooruzheniya gidroelektrostantsii na reke Selenge i ee pritokah v Mongolii / O. A. Anenhonov, N. A. Bazova, D. R. Baldanova, N. G. Borisova, V. L. Ubugunov, L. L. Ubugunov // *Izv. Irkut. gos. un-ta, ser. «Biologiya. Ekologiya»*. – 2015. – T. 12. – S. 58-72.
2. Bychkov I. V. Vozможnye izmeneniya gidrologicheskikh harakteristik v svyazi s regulirovaniem stoka v bassejne reki Selengi / I. V. Bychkov, V. M. Nikitin, N. V. Abbasov, T. V. Berezhnyh, I. I. Maksimova, E. N. Osipchuk // *Geografiya i prirodnye resursy*. – 2017. – № 3. S. 62-71.
3. Bychkov I. V. Gidroenergeticheskie proekty v mongol'skoj chasti transgranichnogo bassejna reki Selenga: vozможnye riski dlya Rossijskoj Federatsii / I. V. Bychkov, V. M. Nikitin, I. I. Maksimova // *Region: Ekonomika i Sotsiologiya*. – 2017. – № 2. – S. 269-286.
4. Ganbaatar D. Ekologicheskaya bezopasnost' transgranichnyh vodoemov na primere r. Selenga // *Problemy nedropol'zovaniya v aspekte mezhdunarodnogo sotrudnichestva bajkal'skogo regiona i Mongolii : sbornik statej I Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferentsii, CHita, 29 aprelya 2016 g. otv. red. S. S. Ryazantsev*. – 2016. – S. 77-81.
5. Kaskad voprosov po mongol'skim GES // URL: <http://isc.irk.ru/ru/press/news/kaskad-voprosov-po-mongolskim-ges> (data obrashcheniya: 29.08.2018 g.).
6. Kitaj poka ne dast \$1 mlrd na stroitel'stvo GES na reke Egijn-gol v Mongolii // URL: <https://tayga.info/128548> (data obrashcheniya: 29.08.2018 g.).
7. Kolobov R. YU. Bajkal kak ob"ekt vseirnogo naslediya: istoriya i sovremennost' / R. YU. Kolobov // *Prolog: zhurnal o prave*. № 3. (v pechati).
8. Matritsa otvetov k predvaritel'nomu variantu Tekhnicheskogo zadaniya (TZ) Tekhnicheskoe zadanie (TZ) na provedenie regional'noj tekhnicheskoy otsenki rajona bassejna reki Selenga i ozera Bajkal v kontekste predlagaemogo Proekta SHurenskoj GES i Proekta vodootvoda «Orhon» (ot 9 iyunya 2017 g.). Kommentarii, poluchennye ot Minprirody RF. // URL: <https://drive.google.com/file/d/1dQWzknzowZpxbBvwDqnDTB8NOL5nyN3l/view> (data obrashcheniya: 29 avgusta 2018 g.).
9. Nekoteneva M. V. Ispol'zovanie mezhdunarodnyh vodotokov dlya proizvodstva gidroenergii / M. V. Nekoteneva // *Agrarnoe i zemel'noe pravo*. 2009. № 5. S. 134-144.
10. Tekhnicheskoe zadanie (TZ) na provedenie regional'noj tekhnicheskoy otseki rajona bassejna reki Selenga i ozera Bajkal v kontekste predlagaemogo Proekta SHurenskoj GES i Proekta vodootvoda «Orhon». Iyun' 2018 g. // URL: <https://drive.google.com/file/d/1ngpi8qs0rz->

qLX4pjmFvrTp9a7LT9IUa/view (data obrashcheniya: 29.08.2018 g.).

11. Mission report. Lake Baikal (Russian Federation). 13-17 April 2015 / / URL: <https://whc.unesco.org/document/137186> (data obrashcheniya: 29.08.2018).

12. Restructuring paper on a proposed project restructuring of MN-mining infrastructure investment supp (P118109). Report № RES29368. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/286271506539737139/pdf/IL-RESDATA-EXT-P118109-09-27-2017-1506539714145.pdf> (data obrashcheniya: 29.08.2018 g.)

13. Russia Stalls China`s \$1 Billion Hydropower Loan for Mongolia / / URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-10/russia-stalls-china-s-1-billion-hydropower-loan-for-mongolia> (data obrashcheniya: 29.08.2018 g.).

14. Working Group on Integrated Water Resources Management [Elektronnyj resurs]. Zaglavie s ekrana. URL: [http://www.unece.org/env/water/meetings/documents\\_wgiwrm.html](http://www.unece.org/env/water/meetings/documents_wgiwrm.html) data obrashcheniya: 29.08.2018.

#### **Author`s information**

R.Y. Kolobov - Candidate of Juridical Sciences, Head of the Sector of Fundamental Research of Scientific Research Institute of Legal Protection of Baikal (SRILPB ISU), Associate Professor of International and Comparative Law LI ISU, 664082 Irkutsk, Ulan-Batorskaya St., 10, tel.+7 914 888 01 32 e-mail: [roman.kolobov@gmail.com](mailto:roman.kolobov@gmail.com)