

УПРАВЛЕНИЕ ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО И АМЕРИКАНСКОГО ОПЫТА

Д. А. Ланко*



Сравнивается опыт участия Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки в институтах международного сотрудничества в сфере управления трансграничными водными ресурсами на примере Российско-Эстонской комиссии по охране и рациональному использованию трансграничных вод и Американо-Канадской совместной международной комиссии. Отмечается, что принципиальное различие между этими двумя институтами международного взаимодействия заключается в том, что в основе работы Российско-Эстонской комиссии лежит принцип межправительственного сотрудничества, в то время как работа Американо-Канадской комиссии строится в соответствии с моделью, предлагаемой сторонниками теории транснационализма. При этом эффективность работы Российско-Эстонской комиссии с точки зрения улучшения водохозяйственной обстановки в регионе ее ответственности выше, чем у Американо-Канадской. Это не дает возможности говорить о межправительственном сотрудничестве как о более эффективном по сравнению с транснациональным, однако позволяет усомниться в выводах сторонников теории транснационализма об однозначно большей эффективности последнего. Практическая значимость исследования заключается в том, что его выводы позволяют сформулировать рекомендации относительно дальнейшей модернизации международного сотрудничества в сфере управления трансграничными водными ресурсами.

* Санкт-Петербургский государственный университет.
199034, Россия, Санкт-Петербург,
Университетская наб., 7—9.

Поступила в редакцию 21.11.2012 г.

doi: 10.5922/2074-9848-2013-1-2

© Ланко Д. А., 2013

Ключевые слова: международные отношения, международные соглашения, Россия, Эстония, США, Канада, трансграничное сотрудничество, охрана окружающей среды, управление водными ресурсами, теория транснационализма, межправительственная модель

Ожидается, что 2013 г. станет знаковым для международного трансграничного сотрудничества в сфере охраны и рационального использования водных ресурсов рек и озер, по которым проходят государственные границы, не только в Балтийском регионе и даже не только в Европе в целом, но и в масштабах всего мира. В 2013 г. вступят в силу одобренные сторонами за десять лет до этого поправки к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, более известной среди экспертов как Хельсинская конвенция [1]. Эта Конвенция была подписана в 1992 г. под эгидой Европейской экономической комиссии ООН; она определила правовой статус трансграничных водных объектов в Европе, где государственные границы проведены по более 150 крупным рекам и более 50 крупным озерам. Хельсинская конвенция равно важна и для Южной Европы, в первую очередь из-за фактора Дуная, и для Балтийского региона.

В Балтийском регионе такие реки, как Висла, Вуокса, Западная Двина, Мамоновка, Нарва, Неман, Одер, Турне-Эльв и Швянтойи, а также свыше десятка меньших рек протекают по территории двух, а иногда и более государств. Здесь же располагается Чудское озеро — крупнейшее озеро Эстонии, по которому проходит часть государственной границы между Эстонией и Россией. Однако трансграничные реки не являются исключительно европейским феноменом. Некоторые реки протекают частично по территории европейских государств, а частично — по территории стран Ближнего Востока или Азии. Осознание значимости данной проблемы и привело к принятию в 2003 г. поправок к Хельсинской конвенции, согласно которым теперь ее участниками могут становиться не только европейские страны. Ожидается, что в 2013 г. эти поправки будут ратифицированы большинством стран — участниц Хельсинской конвенции и, таким образом, вступят в силу.

Это повышает актуальность сравнительных исследований опыта международного управления трансграничными водными ресурсами, в которых не только анализировался бы опыт различных европейских стран, но и проводилось бы сравнение европейских моделей с теми, которые используются за пределами Европы. Тем более что некоторые из этих моделей гораздо старше, чем их европейские аналоги. В данной статье будет проведено сравнение российского и американского опыта на примерах участия России в институтах совместного с Эстонией управления трансграничными водными ресурсами и участия США в аналогичных совместных институтах с Канадой. В отличие от российско-эстонских институтов управления трансграничными водами, появившихся после распада СССР в 1990-х гг., аналогичные американско-канадские институты были созданы еще в начале XX в. Соответствующий Договор был подписан в 1909 г. между США и Великобританией [2], поскольку Канада на тот момент оставалась британским доминионом.

Важнейшим фактором подписания договора стал разворот реки Чикаго, предпринятый американцами с целью не допустить попадания сточных вод города Чикаго, которые в то время не подвергались очистке, в озеро Мичиган — источник питьевой воды для этого города. В 1990 г. было завершено строительство нового канала, благодаря чему река Чикаго начала течь в противоположном направлении: из озера Мичиган через реки Чикаго и Иллинойс в реку Миссисипи и далее на юг в Мексиканский залив. С одной стороны, это позволило снизить эпидемическую угрозу в Чикаго, где в 1885 г. 90 тыс. человек, что составило почти 10% населения города, умерли от холеры в результате того, что водозабор осуществлялся из того же источника, куда сбрасывались неочищенные сточные воды. С другой стороны, уровень озера Мичиган в результате разворота реки Чикаго снизился почти на 15 см, что привело к ухудшению водоснабжения населенных пунктов по берегам Великих американских озер, в том числе и в Канаде.

Гидротехнические сооружения, оказавшие серьезное влияние на водные объекты, расположенные вдоль сегодняшней границы между Российской Федерацией и Эстонской Республикой, были построены в советский период, когда в этом месте проходила не государственная, а административная граница между РСФСР и ЭССР. В 1956 г. было завершено строительство Нарвской гидроэлектростанции, напорные сооружения которой образовали крупное Нарвское водохранилище площадью почти 200 км². Сегодня гидроэлектростанция располагается на российской территории и принадлежит ОАО ТГК-1. Состояние гидротехнических сооружений гидроэлектростанции стало одним, хоть и не самым важным, из вопросов повестки дня российско-эстонского сотрудничества в сфере совместного управления трансграничными водными ресурсами, в основе которого лежит Соглашение между правительствами России и Эстонии, подписанное в 1997 г. [3].

Появившаяся в последнее время научная литература по проблематике международного сотрудничества в сфере управления водными ресурсами уделяет особое внимание данным вопросам в тех регионах мира, где нехватка водных ресурсов может стать или уже является одним из важнейших факторов возникновения международных конфликтов. Эффективное управление водными ресурсами, таким образом, становится в этих регионах вопросом войны и мира. Здесь можно указать на работу И. Е. Нестеровой, в которой на примере бассейнов рек Нил, Иордан, Тигр и Евфрат демонстрируется, как нехватка водных ресурсов может стать основанием для развертывания традиционных конфликтов между государствами [4]. При этом за пределами внимания ученых остается проблематика международного сотрудничества в данной сфере в тех регионах мира, где в силу богатства их водными ресурсами нехват-

ка воды не может в обозримом будущем стать причиной вооруженного конфликта.

Пограничные регионы России и Эстонии и США и Канады как раз относятся к регионам, богатым водными ресурсами, что обуславливает их сопоставимость с точки зрения данного сравнительного исследования. Несмотря на многочисленные противоречия как по вопросу охраны вод, так и в других сферах, США и Канада остаются друг для друга важнейшими партнерами, их сотрудничество эффективно в ряде областей, включая и совместную охрану трансграничных вод, хотя здесь и есть свои проблемы, о чем будет сказано ниже. Случай России и Эстонии принципиально иной: несмотря на интенсивные внешнеэкономические отношения, многочисленные культурные связи и личные контакты жителей, политические отношения между Россией и Эстонией оставляют желать лучшего. В данном контексте сотрудничество сторон в области управления трансграничными водами, хотя и оно не свободно от противоречий, может служить примером эффективности для других сфер двусторонних отношений, где ситуация не столь хороша.

Сопоставимость названных случаев с точки зрения их сравнительного анализа обуславливается и некоторыми другими факторами. Во-первых, существует обширная литература, в которой сравниваются как национальное законодательство, так и практика его применения в сфере охраны окружающей среды в России и США. Среди прочих нельзя не упомянуть работу Л. В. Кошечевой, в которой две главы уделены сравнительному анализу политики по обеспечению качества воды в США и России [5]. Во-вторых, в каждом из случаев речь идет о сотрудничестве государств, серьезно отличающихся по критерию политического влияния, благодаря чему одна из сторон (США и Россия) имеют значительные возможности для оказания давления на другую сторону (Канаду и Эстонию соответственно). Именно поэтому, хотя в статье речь идет о двух случаях двустороннего сотрудничества, в ее заголовке упоминается сравнительный анализ лишь российского и американского опыта.

Наконец, в-третьих, если Канада и Эстония охотно делегируют часть своего национального суверенитета транснациональным международным институтам, включая (в случае Эстонии) и институты Европейского союза, то для США и России максимальное обеспечение своего суверенитета при решении большинства международных вопросов является краеугольным камнем внешней политики. Любопытно, что в схожих условиях, как это было описано выше, для совместного управления трансграничными водными ресурсами были созданы принципиально разные модели институтов сотрудничества: Американо-Канадская совместная международная комиссия (Joint International Commission) действует на основе транснациональной модели, в то время как Российско-Эстонская комиссия по охране и рациональному использо-

ванию трансграничных вод — на основе межправительственной модели, позволяющей сторонам максимально сохранять национальный суверенитет при решении спорных вопросов.

В основу методологии данного сравнительного исследования положены наработки, сделанные в рамках теории транснационализма, согласно которой роль национальных государств, обладающих полнотой суверенитета, в современных международных отношениях снижается, поскольку такие государства якобы оказываются менее эффективными по сравнению с транснациональными международными институтами, которые не зависят от правительств национальных государств. Одной из классических работ по теории транснационализма можно назвать статью Р. Кеохейна, Э. Моравчика и А. М. Слотер, где авторы демонстрируют эффективность транснациональных международных институтов на примере международных судов, например, Международного уголовного суда [6]. Теория транснационализма была крайне популярна на рубеже XX — XXI вв., однако сегодня, более чем десятилетие спустя, основные положения этой теории все чаще подвергаются сомнению со стороны ученых, в том числе российских исследователей.

В данном контексте нельзя не вспомнить работу Н. М. Межевича и М. А. Сальниковой, в которой они, не задаваясь вопросом об эффективности транснациональных институтов, ставят под сомнение возможность осуществления ими своих функций в отсутствие национальных государств, по-прежнему обладающих почти полной монополией на применение военной силы в международных отношениях [7]. Соответственно, делают вывод авторы работы, тезис о якобы снижении роли национальных государств в современных международных отношениях не до конца верен. Однако они не ставят вопрос о том, насколько верным является тезис о якобы большей эффективности транснациональных международных институтов по сравнению с институтами межправительственными. А ведь этот вопрос крайне актуален, особенно в условиях, когда эффективность международных судов, на пример которых опирались классики теории транснационализма, формулируя ее основные тезисы, подвергается сомнению.

Так, вызывает вопросы эффективность Международного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 г., и других аналогичных институтов. Целью исследования, положенного в основу данной статьи, как раз и было сравнение эффективности двух комиссий: Американо-Канадской, построенной на основе транснациональной модели, и Российско-Эстонской, основанной на межправительственной модели, с точки зрения их эффективности. Основное отличие транснациональной и межправительственной моделей здесь заключается в том, что при использовании

первой модели соответствующий международный институт (в данном случае — комиссия) принимает решения независимо от позиций государств, создавших его; этим государствам отводится лишь функция по обеспечению выполнения решений комиссии конкретными хозяйствующими субъектами.

Именно по такому принципу формируется Американо-Канадская комиссия. Она состоит из шести членов: трое из них назначаются Президентом США после консультаций и с одобрения Сената США, трое других — генерал-губернатором Канады по представлению премьер-министра (как правило, это не чиновники, а экологи). Так, в начале 2013 г. членами комиссии от США были Л. Поллак, ранее возглавлявшая Экологический совет штата Мичиган, Р. Мой, бывший руководитель Бассейновой комиссии озера Флэтхэд, и Д. Гланс, в прошлом — исполнительный директор программ Гражданской инициативы за чистую окружающую среду. Членами комиссии со стороны Канады стали Дж. Комуцци, бывший депутат парламента региона Тандер Бэй — Нипигон (сегодня этот регион называется *Thunder Bay — Superior North*) в канадской провинции Онтарио, и Л. Д. Нотт, член совета директоров нескольких благотворительных организаций; должность третьего члена комиссии от Канады оставалась вакантной.

Члены комиссии несменяемы на протяжении всего периода действия их полномочий, что обеспечивает независимость принимаемых ими решений от правительств делегировавших их стран. Более того, в Договоре 1909 г., учреждающем комиссию, зафиксировано, что ее члены должны принимать решения, исходя из соображений целесообразности, а не опираясь на мнение своих правительств. Таким образом, в работе Американо-Канадской комиссии в полной мере реализуется принцип транснационализма. Формирование же Российско-Эстонской комиссии осуществляется по межправительственному принципу, ее членами становятся государственные служащие двух стран, назначаемые в комиссию по должности.

Основная работа комиссии лежит на плечах ее сопредседателей; с эстонской стороны на протяжении всего срока существования комиссии сопредседателем является канцлер Министерства окружающей среды — формально «техническая» должность. На практике, однако, должность канцлера нельзя назвать полностью независимой от влияния партийных баталий. Так, с 2005 по 2007 г., пока во главе эстонского Министерства окружающей среды стояли представители Народного союза В. Рейльян и Р. Рандвер, должность канцлера занимала близкая к руководству этой партии А. Уудэлепп (до 2006 г. — Велтхут). Более того, она проработала в этой должности еще почти полтора года после парламентских выборов 2007 г., по результатам которых должность Министра окружающей среды отошла к представителям Реформист-

ской партии; в 2007 г. ее занял Я. Таммкиви. Летом 2008 г. А. Уудэлепп подала в отставку, и канцлером Министерства, а соответственно и сопредседателем Российско-Эстонской комиссии, стала профессиональный юрист, много лет работавшая в Министерстве окружающей среды Р. Аннус. Она оставалась на этой должности и после парламентских выборов 2011 г., по результатам которых Министром окружающей среды уже стал другой представитель Реформистской партии — К. Пентус.

Что касается сопредседателя Российско-Эстонской комиссии с российской стороны, то эта должность в гораздо меньшей степени, чем в Эстонии, зависима от межпартийных отношений. В 2005 г. сопредседателем стала М. В. Селиверстова после назначения ее заместителем руководителя Федерального агентства водных ресурсов. Должность Министра природных ресурсов в это время занимал Ю. П. Трутнев. В 2008 г. ведомство было преобразовано в Министерство природных ресурсов и экологии, однако Ю. П. Трутнев остался министром. В 2009 г. М. В. Селиверстова была назначена руководителем Федерального агентства водных ресурсов, однако осталась сопредседателем Российско-Эстонской комиссии с российской стороны. Она продолжила занимать эту должность и после президентских выборов 2012 г., по результатам которых премьер-министром стал Д. А. Медведев, а пост Министра природных ресурсов и экологии занял С. Е. Донской. Таким образом, Российско-Эстонская комиссия формируется по межправительственному принципу.

Об эффективности работы Российско-Эстонской комиссии можно судить, в первую очередь, по улучшению водохозяйственной обстановки в бассейне реки Нарвы, включая Чудское, Теплое и Псковское озера, которое из года в год отмечала комиссия в протоколах своих заседаний [8]. Между сторонами были и остаются разногласия, например, по вопросу о применимости в работе комиссии стандартов Европейского союза: это неприемлемо для российской стороны в силу того, что сохранение национального суверенитета является краеугольным камнем внешней политики страны, включая и такой ее аспект, как международное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды. Однако водохозяйственная обстановка в регионе продолжала улучшаться. И это происходило не только благодаря снижению в регионе промышленного производства после распада СССР, но и за счет проведения водохозяйственных мероприятий, включая строительство очистных сооружений в Восточной Эстонии и в Псковской и Ленинградской областях.

Что же касается эффективности работы Американо-Канадской комиссии, то она не столь однозначна. В ряде сфер наблюдается и ухудшение контрольных показателей, например в обеспечении качества воды. Можно предположить, что ухудшение водохозяйственной обстановки здесь связано с промышленным ростом; аналогично Г. О. Ярыгин приходит к выводу о том, что ухудшение экологической обстановки в Канаде в

сфере изменения климата становится следствием роста добычи нефти и природного газа [9]. Однако ухудшение качества воды в регионе Великих озер нельзя объяснить фактором промышленного роста; напротив, здесь наблюдается спад промышленного производства, например в районе Детройта. Как представляется, ухудшение водохозяйственной обстановки связано с неспособностью сторон договориться о конкретных обязательствах по уменьшению нагрузки на водную среду и о координации усилий при проведении водохозяйственных мероприятий.

В сентябре 2012 г. США и Канада договорились о внесении очередных поправок в двухстороннее Соглашение о качестве воды в Великих озерах 1978 г. [10]; предыдущие поправки к этому Соглашению принимались в 1983 и 1987 гг. С одной стороны, принятие таких поправок означает существенное изменение в экологическом измерении внешней политики США. Ведь впервые в соглашение такого рода было внесено требование о соотношении проводимых водохозяйственных мероприятий с целями и задачами международного сотрудничества по проблеме изменения климата. До прихода к власти администрации Б. Обамы США отказывались вносить упоминания об изменении климата в международные соглашения по проблематике охраны окружающей среды. Однако, как и в предыдущих редакциях Соглашения, новая редакция не содержит конкретных обязательств сторон по снижению нагрузки на воду, например обязательств по максимальному содержанию в воде ртути. В результате, как констатируют Дж. Брюс и К. Вуд, качество воды в Великих озерах продолжает ухудшаться [11].

Подводя итоги, не представляется возможным заявлять на основе сравнительного анализа только двух случаев — российского и американского опыта международного сотрудничества в сфере управления трансграничными водными объектами — об однозначном преимуществе межправительственной модели сотрудничества, используемой в российско-эстонском взаимодействии, перед транснациональной моделью, принятой в американо-канадском сотрудничестве. Чтобы сформулировать такой вывод, необходимо провести дополнительные исследования различных форм взаимодействия в этой, пока недостаточно изученной сфере трансграничного сотрудничества. Однако сравнение приведенных двух моделей позволяет, по крайней мере, усомниться в беспорности выводов тех исследователей, кто пишет об однозначном преимуществе транснациональной модели перед моделью, основанной на принципе межправительственного взаимодействия.

Список литературы

1. *Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер*. Хельсинки, 17 марта 1992 г. URL: <http://www.unesc.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/waterconr.pdf> (дата обращения: 11.12.2012).

2. *Treaty between the United States and Great Britain Relating to Boundary Waters, and Questions Arising between the United States and Canada*. Signed at Washington on January 11, 1909. URL: <http://bwt.ijc.org/index.php?page=Treaty-Text&hl=eng> (дата обращения: 11.12.2012).

3. *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных вод*. Москва, 20 августа 1997 г. URL: <http://voda.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=459&pid=961> (дата обращения: 11.12.2012).

4. *Нестерова И. Е.* «Водная карта» в глобальном мире // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2011. Вып. 3. С. 53—62.

5. *Kochtcheeva L. V.* *Comparative Environmental Regulation in the United States and Russia: Institutions, Flexible Instruments and Governance*. Albany, 2009.

6. *Keohane R. O., Moravcsik A., Slaughter A. M.* *Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational* // *International Organization*. 2000. Vol. 54, №3: *Legalization and World Politics (Summer)*. P. 457—488.

7. *Межевич Н. М., Сальникова М. А.* Изменение места и роли национального государства в транснациональном мире и в развитии трансграничного сотрудничества // *Управленческое консультирование: научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы*. 2006. №1. С. 141—153.

8. *Eesti-Vene piiriveekogude kaitse ja kasutamise ühiskomisjoni protokollid*. Aastad 1998—2011. URL: <http://www.envir.ee/1126098> (дата обращения: 11.12.2012).

9. *Ярыгин Г. О.* Прогнозы развития углеводородного сектора энергетики Канады и его воздействия на окружающую среду // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2011. Вып. 4. С. 57—63.

10. *Protocol Amending the Agreement between the United States of America and Canada on Great Lakes Water Quality, 1978, as amended on October 16, 1983, and November 18, 1987*. Signed at Washington on September 7, 2012. URL: http://www.epa.gov/grtlakes/glwqa/20120907-Canada-USA_GLWQA_FINAL.pdf (дата обращения: 11.12.2012).

11. *Bruce J. P., Wood C.* *Canada — U.S. Water Quality: One Step Forward, Two Steps Back* // *The Star (Toronto)*. 2012. September 16.

Об авторе

Ланко Дмитрий Александрович, кандидат политических наук, доцент кафедры европейских исследований факультета международных отношений, Санкт-Петербургский государственный университет.

E-mail: dimppa@hotmail.com

