

# ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ОХРАНЫ БАССЕЙНА ДНЕСТРА

**Н.А. Замфир**

*Департамент международного и европейского права  
Молдавский Государственный Университет  
ул. Алексей Матеевич 60, Кишинэу, MD-2009  
(+373 22) 620812; e-mail: nataly.zamfir@yahoo.com*

*Summary. Now, the Dniester cascade of hydro power plants have already led to negative consequences, but the future construction of another complex of six hydroelectric power stations will cause even more environmental problems.*

*That's why in the decision making process about new six hydro power plants, the states should achieve a harmonious combination of the three components of the concept of sustainable development (environmental, economic and social), which are closely interconnected and only such a combination, would achieve the necessary balance in development.*

*Taking into account environmental dangerous situation in the region, it is necessary to elaborate and adopt special laws on the Dniester based on a unified concept by the coastal states. Implementation of the state's environmental policy is not possible outside the context of the law-making process.*

## **Введение**

Возрастающее внимание к проблемам экологической безопасности и устойчивого развития бассейна реки Днестр в нашей стране вызвано обостряющимися трансграничными экологическими проблемами, которые являются следствием значительного техногенного воздействия в результате работы опасных предприятий добывающей, химической, нефтехимической, пищевой и сельскохозяйственной отраслей экономики.

Экологическая безопасность – приоритетная составная часть национальной и глобальной безопасности мирового сообщества, реализующего переход к устойчивому развитию, а также приоритетный критерий социального развития.[1] Основой принципа обеспечения экологической безопасности, является определение уровня допустимого экологического риска с учетом экономических и социальных факторов в процессе хозяйственной и иной деятельности.

В настоящее время данный принцип, в том комплексном формате, который предусмотрен в международных нормах, находится в процессе формирования на национальном уровне, не закреплен в специальном экологическом законодательстве. В Стратегии окружающей среды на 2014-2023 годы и Плана действий по ее внедрению, данный принцип упоминается лишь в п.23 в связи с необходимостью введения процедуры стратегической экологической оценки (СЭО).[2] В Концепции экологической политики РМ [3], экологическая безопасность обозначена в качестве приоритетной задачи государства. Следовательно, представляет собой скорее цель, к которой стремится государство, чем реально действующий принцип. Принципы рассматриваются как руководящие идеи государственной политики сохранения окружающей среды и как нормы общего характера имеют непосредственное применение в случае отсутствия специальной нормы, регулирующей то или иное правоотношение.

Государства, которые не укрепляют нормативную основу по обеспечению безопасной жизнедеятельности в процессе развития хозяйственной деятельности и способов защиты населения от негативного воздействия экологически опасных производств и объектов, вынуждены затрачивать значительные средства и силы на укрепление защиты населения и территорий от чаще повторяющихся чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

## **Результаты и их обсуждение**

Общественные организации и ученые Республики Молдова и Украины неоднократно выражали свою обеспокоенность тем, что Днестровский гидроэнергокомплекс изменил гидрологический и температурный режимы реки Днестр, что ставит под угрозу биоразнообразие водного бассейна в целом. Более того, устаревшие правила эксплуатации ГЭС, которые не соответствуют новым рискам климатических изменений, приводят к нехватке воды в дельте Днестра, также не обеспечивается минимальный уровень воды, что приводит к нарушению функции самовосстановления реки и уничтожению ее уникальной экосистемы.

Несмотря на то, что неоднократные встречи премьер-министров Молдовы и Украины завершались доброжелательными обещаниями о сотрудничестве относительно эксплуатации и развития Днестровского гидроэнергетического комплекса, никаких реальных изменений не наблюдается. Заседание от 28 августа 2017 года премьер-министра Республики Молдовы с ответственными лицами государственной власти,

посвящённое обсуждению вопроса о прогрессе ведения двусторонних переговоров энергетической эксплуатации Днестровского гидроэнергетического комплекса и его влияния на окружающую среду, свидетельствует о том, что проблемы есть, и общественность вполне обоснованно обеспокоена тем фактом, что на правительственном уровне ограничиваются пустыми, политическими обещаниями. Более того, мы согласны с мнениями ученых-экологов в отношении того, что на уровне двух Правительств не осознают всю опасность надвигающейся экологической катастрофы в целом регионе.

Сложившаяся ситуация усугубляется следующими факторами: слабая политическая воля правительств двух стран и неспособность добросовестно выполнять взятые на себя международные обязательства, неготовность выполнения взятых на себя повышенных обязательств по имплементации европейских экологических стандартов. Все эти обременяющие реалии на пути к устойчивому развитию свидетельствуют о невозможности принятия сбалансированного решения по проблеме строительства новых шести ГЭС в верхнем течении Днестра (пяти русловых и одной деривационной). Кабинет министров Украины принял 13 июля 2016г. Программу развития украинской гидроэнергетики до 2026г., в которой предусмотрел строительство Верхнеднестровского каскада.

На сегодняшний день, существующий Днестровский каскад ГЭС уже привел к негативным последствиям, однако будущее строительство еще одного комплекса, состоящего из шести ГЭС, повлечет за собой еще больше экологических проблем.

Проект строительства каскада ГЭС на Днестре грозит значительным изменением уровня воды, затоплением с/х угодий, исчезновением животных, занесенных в Красную книгу, ухудшением качества питьевой воды и приведет к другим негативным последствиям, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на здоровье населения. По мнению ученых Молдовы, продолжение гидроэнергетического освоения реки приведет к экологической катастрофе в регионе. Днестр впадает в Черное море, которое уже недополучает 40% пресной воды от рек-притоков, из-за чего уровень сероводорода в 2012г. повысился на 2 метра, когда 100 лет назад этот уровень повышался на 30 см в год.

Учитывая, что Днестр является трансграничным речным бассейном Молдовы и Украины, для нашей республики основная водная артерия, а для сопредельного государства - вторая по величине река. На политическом уровне вопросы предупреждения, стратегическая оценка воздействия на окружающую среду, управления трансграничными поверхностными и подземными водами и их охрана, ликвидация техногенных рисков, улучшение охраны биоразнообразия и экосистем, адаптация к изменению климата должны иметь приоритетное значение. Решение указанных вопросов возможно только с учетом основных приоритетов международного и регионального сотрудничества по обеспечению устойчивого развития региона. Примером политической неадекватности может служить негативный опыт строительства плотины Габчиково на Дунае, которая привела к постепенному уничтожению крупнейших массивов аллювиальных прибрежных лесов [4].

Концепция устойчивого развития преследует цель сохранения и преумножения различных форм капитала: экономического, экологического и социального, которые составляют основу общественного благосостояния и развития будущих поколений. Полностью разделяем мнение авторов М.В.Хотулевой, Е.В.Пивцакина и др., что русский перевод „sustainable development” как “устойчивое развитие” недостаточно отражает смысл данного термина и правильнее было бы говорить о “сбалансированном развитии”[5].

Следовательно, при принятии решения о строительстве шести ГЭС с водохранилищами на реке Днестр, заинтересованным сторонам необходимо достичь гармоничного сочетания трех составляющих концепции устойчивого развития, которые тесно взаимосвязаны и только такой достигнутый баланс способен придать развитию необходимую устойчивость.

### **Выводы**

Двухсторонние отношения по вопросу сотрудничества в области охраны и устойчивого развития реки Днестр регулируется Договором, который был подписан 29 ноября 2012 г. в Риме на 6-й сессии Совещания Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Украина ратифицировала данный договор в июне 2017 года, что, по нашему мнению, является большим достижением, однако столь долгий срок вступления в силу договора негативно отразился на реальном содержании и значении этого документа в виду сложившейся ситуации в свете нового плана развития гидроэнергетики Украины. Текст договора необходимо пересмотреть и предложить внести изменения, соответствующие реалиям необходимости правового урегулирования ряда проблем: гарантированный минимум уровня воды в реке, вопросы забора и сброса воды, обеспечение экологической безопасности, расширение информированности и участия общественности в процессе принятия решений и, конечно, обеспечения гарантий соблюдения договора и возмещения причиненного вреда. Как альтернатива, эти элементы могут быть внесены в готовящееся к подписанию соглашение о функционировании Днестровского гидроэнергоузла.

Ранее заключенное “Соглашение между правительством Республики Молдова и правительством Украины о совместном использовании и защите пограничных вод” от 23 ноября 1994 года, по мнению экспертов, не может обеспечить устойчивое управление ресурсами Днестра, по нескольким причинам: Соглашение 1994г. относится только к пограничным водам и не охватывает весь речной бассейн; регулирует только водопользование, а не охрану природных, биологических и ландшафтных ресурсов и комплексное управление. [6]

В числе наиболее актуальных правовых проблем обеспечения экологической безопасности в данном регионе приобретает международно-правовой статус реки Днестр, который в вышеуказанном Договоре не определен. По географическим особенностям реки имеют различный статус: пограничные реки, региональные реки, которые протекают по территории двух или более стран, не имея выход к морю, и международные реки, которые имеют выход к морю. Соответственно, эколого-правовой статус Днестра должен быть сформирован на основе специально разработанных прибрежными государствами для данного региона с учетом его природных и социально-экономических особенностей межгосударственных соглашений, что позволит ввести элементы правового режима в соответствии с международными нормами.

Анализ содержания соглашения, подписанного Республикой Молдова и Украиной, позволяет сделать вывод, что документ не обеспечивает четкого разграничения территориальных зон бассейна Днестра, что по нашему мнению не дает возможности регламентировать соответствующий правовой режим использования и охраны территорий в полной мере, отличающихся друг от друга по каким-либо признакам. Более того, зонирование бассейна Днестра позволит разработать методику по совершенствованию и применению существующих такс и методов исчисления размера убытков, с целью реализации принципа “загрязнитель платит”, который испытывает затруднения в правоприменительной практике. Выработка единой методики оценки трансграничного экологического ущерба необходима с учетом фактических обстоятельств и временного периода.

Вслед за формированием обоснованного международного правового статуса Днестра серьезную значимость приобретают вопросы имплементации международных норм в законодательство прибрежных государств, развития правового регулирования отношений рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в бассейне Днестра на межгосударственном и национально-государственном уровне. Часть этой работы, с учетом сложившейся обстановки в регионе, целесообразно подготовить и принять на единой концептуальной основе специальные законы о Днестре прибрежными государствами. Правовое обеспечение экологической политики государства невозможно вне контекста законотворческого процесса.

Принятие 30 августа 2017 года Правительством Республики Молдовы Плана охраны бассейна Днестра, который предусматривает обеспечение защиты и длительное использование водных ресурсов реки, по нашему мнению, является безуспешной попыткой прикрыть накопленные пробелы в экологическом законодательстве: по обеспечению экологической безопасности; закреплению правовых предупредительных мер борьбы с истощением водных ресурсов; борьбы с засухой, наводнениями и их вредными последствиями.

Необходимо отметить, что принятый на национальном уровне план не будет иметь эффекта в решении накопленных проблем в отношениях двух стран по существующему Днестровскому гидроэнергокомплексу и дальнейшему планируемому развитию гидроэнергетики Украины. Во-первых, Молдова до сих пор была не способна в одностороннем порядке провести ряд предупредительных мер во избежание негативного воздействия, ввиду того, что источник ущерба не входит в ее территориальную компетенцию, более того у государства нет политического, экономического и технического потенциала. Во-вторых, актуальная ситуация в Украине отражается на приоритетах государственной политики, которая слабо затрагивает охрану окружающей среды. Проблема требует принятия комплексных мер в двухстороннем порядке. В-третьих, указанный план актуален в виду того, что должен был быть принят сторонами до подписания двухстороннего соглашения 2012 г., приложен к документу как часть его, устанавливающая специальные нормы регулятивного характера.

Особое внимание следует уделить процессу формирования норм межгосударственных соглашений, которые должны привлечь государства черноморского региона, учитывая тесную взаимосвязь антропогенного воздействия на Днестр и Черное море. С учетом сложившейся ситуации в этом регионе, очевидна необходимость создания межгосударственного органа и предоставления ему широких полномочий по управлению экосистемой реки и моря, необходимых для обеспечения гарантированного экологического режима в регионе. Практически вся экологически значимая деятельность в рамках управления бассейна реки Днестр и Черного моря должна проводиться прибрежными государствами через данный орган и контролироваться последним. Перечень полномочий его должен быть определен в договорном порядке прибрежными государствами. С учетом международной практики совместного управления экосистемами

приграничных водоемов и региональных особенностей этих водных объектов, возможно определить и наиболее оптимальные формы деятельности и организационную структуру этого органа. При этом система управления должна иметь различные территориальные уровни относительно Черного моря в целом, бассейна реки Днестр, административно-территориальных единиц (республика, город, район).

Необходимо проведение согласованной политики и формирования общих подходов и принципов правового регулирования в области обеспечения экологической безопасности в регионе. Разработка и принятие совместных стандартов должны отвечать не только общим интересам СНГ, но и международным нормам.

В Декларации по гидроэнергетике и устойчивому развитию, принятой в октябре 2004г. в Пекине [7], участники призвали правительства разработать четкие процедуры планирования гидроэнергетических проектов с учетом всего речного бассейна и альтернатив производства энергии, при которой планирование предусматривает строгую оценку по всем факторам: экологическим и социальным, а также экологическим и финансовым. Непринятие во внимание этих требований может привести к загрязнению на длительное время питьевых источников воды, как поверхностных, так и грунтовых вод, в дальнейшем неизбежно повлечет за собой истощение, как следствие, приведет к нарушению критериев безопасности на всех стадиях хозяйственной и иной деятельности, повысит вероятность риска негативного воздействия на здоровье человека и окружающую среду.

#### **Список использованной литературы**

- [1] Глобальная экологическая безопасность - международно-правовой аспект. Тимошенко А.С // Сов. государство и право. 1989, №1. С. 84-92
- [2] Постановление Правительства РМ №301 от 24.04.2014. Официальный Монитор №104-109 от 06.05.2014.
- [3] Постановление Правительства РМ №605 от 02.11.2001. Официальный Монитор №. 20 от 15.01.2002.
- [4] The Danube Carpathians Programme Documents, WWF: "The Danube as a living river". WWF International - WWF Austria. & "Danube Carpathian programme". DCP International- WWF Austria.
- [5] Стратегическая экологическая оценка для развития регионального и муниципального планирования. Пособие для практиков / М.В. Хотулева и др. М.,2004. с. 9
- [6] Днестр без границ. Результаты проекта "Трансграничное сотрудничество и устойчивое управление в бассейне реки Днестр" Фаза III - Реализация программы действий. Киев 2013. <http://eco-tiras.org/docs/Dnestr-bez-granits.pdf>
- [7] Симпозиум ООН по гидроэнергетике и устойчивому развитию. Пекин, 29 окт. 2004г.