Организация Объединенных Наций ECE/MP.WAT/AC.4/2010/2

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
28 June 2010
Russian
Original: English

Европейская экономическая комиссия

Совещание Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

Совет по правовым вопросам

Седьмое совещание
Женева, 15 и 16 апреля 2010 года

Доклад о работе седьмого совещания совета по правовым вопросам

I. Состав участников и организационные вопросы

1. Седьмое совещание Совета по правовым вопросам состоялось 15 и 16 апреля 2010 года в Женеве.

2. В нем приняли участие представители следующих стран: Греции, Грузии, Германии, Италии, Казахстана, Кыргызстана, Нидерландов, Республики Молдова, Российской Федерации, Сербии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Таджикистана, Турции, Узбекистана, Украины, Финляндии, Франции и Швейцарии.

3. В совещании также приняли участие представители Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии (МКВК), секретариата Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН) и Комитета по вопросам соблюдения Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции).

4. В совещании также приняли участие представители следующих неправительственных организаций и академических институтов: "Справедливость на земле"; Европейского Эко-Форума; Глобального института воды, окружающей среды и здоровья; и Союза защиты Аральского моря и Аму-Дарьи.

5. Совет по правовым вопросам утвердил свою повестку дня, которая содержится в документе ECE/MP.WAT/AC.4/2010/1.

Просьба отправить на вторичную переработку

6. Совет по правовым вопросам избрал г-на Аттилу Танци (Италия) Председателем и г-на Александроса Коллиопулоса (Греция) − заместителем Председателя.

7. Представители Венгрии и Чешской Республики не смогли принять участие в заседании, но представили секретариату свои соображения в отношении тем, обсуждавшихся Советом по правовым вопросам. Во время совещания секретариат информировал Совет по правовым вопросам о мнении указанных государств при обсуждении соответствующих вопросов.

II. Механизм оказания содействия и поддержки осуществлению и соблюдению

8. Председатель Совещания Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенции по трансграничным водам) г-жа Сибилл Вермон напомнила о мандате Совета по правовым вопросам, установленном на пятой сессии Совещания Сторон, и о сфере охвата и целях работы механизма оказания содействия и поддержки осуществлению и соблюдению.

9. Председатель Совета по правовым вопросам представил дискуссионный документ "Размышления о механизме, ориентированном на оказание содействия осуществлению, в рамках Конвенции по трансграничным водам" (неофициальный документ LB/2010/1) и предложил делегатам начать обсуждение, рассмотрев общие вопросы, связанные с возможным созданием механизма оказания содействия осуществлению. Председатель повторил, что орган, ответственный за обзор осуществления Конвенции, должен носить рекомендательный, консультативный и вспомогательный характер и служить механизмом предотвращения споров, на рассмотрение которого Стороны Конвенции могут единолично или совместно передавать проблемы, возникающие в процессе ее осуществления.

10. Многие делегации высказывали точку зрения, согласно которой механизм содействия осуществлению должен быть основан на принципах, отражающих природу Конвенции. Такой механизм должен будет заострять внимание на оказании содействия осуществлению и применению Конвенции, а не на наказании стран за проблемы в области осуществления. Этот механизм должен быть свободным от конфронтации, полезным и удобным в использовании. Большинство делегаций высказались в поддержку создания постоянного органа в качестве составной части механизма.

11. Подчеркивая, что осуществление и соблюдение по своей сути взаимосвязаны, многие делегаты предлагали, чтобы будущий механизм уделял основное внимание вопросам осуществления. Содействие Сторонам в осуществлении Конвенции приведет к более эффективному выполнению ими их обязательств по Конвенции.

12. Вместе с тем другие делегации, указывая на трансграничный контекст Конвенции, поддерживали точку зрения, согласно которой предлагаемый механизм не должен сосредоточивать внимание только на вопросах применения и осуществления, но также должен учитывать аспект соблюдения, поскольку невыполнение или несоблюдение Конвенции одной прибрежной Стороной может оказать непосредственное влияние на другие прибрежные Стороны.

13. Некоторые делегации предлагали поэтапный подход к развитию предложенного механизма.

14. Что касается возможности создания процедуры представления докладов в соответствии с Конвенцией, то обсуждение этой темы, с одной стороны, было посвящено преимуществам такого механизма, а с другой − потенциальному бремени, которое будет возложено на Стороны в связи с этой инициативой.

15. Многие делегации согласились с необходимостью какого-либо механизма отчетности в соответствии с Конвенцией, с тем чтобы можно было оценивать степень осуществления и соблюдения положений Конвенции. Процедура представления докладов могла бы содействовать мобилизации и укреплению режима соблюдения путем выявления пробелов в области осуществления. По мнению представителей стран Центральной Азии, поскольку проблемы, связанные с управлением водными ресурсами, крайне актуальны для этого региона, процедура представления докладов могла бы дать ориентиры для осуществления.

16. Некоторые участники поддержали идею создания общего механизма представления докладов, благодаря которому можно было бы обобщить имеющиеся проблемы, связанные с осуществлением, характерные для конкретного региона или регионов. Такая схема не потребует представления подробного доклада об осуществлении от каждой Стороны, но вместе с тем позволит получить широкое представление о проблемах, касающихся осуществления и соблюдения. Также предлагалось задействовать в процессе представления докладов существующие совместные органы с целью снижения нагрузки по подготовке докладов.

17. Другие участники, в основном делегации стран Европейского союза, отмечали, что существует уже немало механизмов представления докладов, и подчеркивали нецелесообразность дублирования усилий. Секретариат напомнил об экспериментальной процедуре представления докладов, осуществляемой в настоящее время в соответствии с Протоколом по проблемам воды и здоровья, которая была разработана для того, чтобы улучшить аналогичную процедуру в будущем и избежать чрезмерной нагрузки.

18. В любом случае большинство делегатов отмечали, что наличие механизма представления докладов и широкий мандат предлагаемого механизма по мониторингу общих вопросов, связанных с осуществлением/соблюдением, не имеют прямой взаимосвязи. Подчеркивалось, что схема представления докладов не является предпосылкой для функционирования механизма оказания содействия осуществлению и соблюдению.

19. Предлагаемый механизм, решения которого не будут юридически обязательными, должен оказывать содействие Сторонам в вопросах осуществления и предотвращать возможные споры. При принятии решений относительно требуемых мер и помощи орган, ответственный за такой механизм, должен учитывать дифференцированные возможности Сторон, хотя в тексте механизма использовать выражение "дифференцированные возможности", возможно, и не следует.

20. Многие участники подчеркивали, что возможным названием этого органа было бы "Комитет по осуществлению" или "Орган по осуществлению".

21. Что касается состава постоянного органа, занимающегося реализацией этого механизма, то большинство участников придерживались мнения, что его члены должны выступать в личном качестве. Некоторые делегации отмечали преимущества работы членов в качестве представителей государств. Вместе с

тем делегаты пришли к согласию относительно того, что следует принять меры для того, чтобы избежать возможные конфликты интересов, в частности когда в качестве членов органа для работы в личном качестве избираются государственные служащие. Также акцентировалась необходимость снижения уровня зависимости членов органа от государственных бюджетов в целях содействия их участию в совещаниях.

22. В отношении процедуры представления кандидатур для назначения в состав органа, в ведение которого будет входить механизм, большинство участников отмечали, что кандидатуры должны представляться Сторонами; однако кандидатуры, представляемые неправительственными организациями, также могли бы приниматься во внимание.

23. Было достигнуто общее согласие в отношение того, что в оптимальном варианте постоянный орган должен включать в свой состав девять членов с возможностью однократного переизбрания. Избирательный цикл должен обеспечивать непрерывность работы органа, в ведении которого находится механизм, и совпадать с периодичностью сессий Совещания Сторон. При выборах членов органа должное внимание следует уделять сбалансированному географическому представительству. Совещания органа, ответственного за механизм, должны проводиться как минимум раз в год.

24. Что касается процедуры введения в действие предложенного механизма, большинство участников высказали такую точку зрения, что механизм должен включать как информацию, представляемую Сторонами, так и информацию, которой Стороны обмениваются между собой. Кроме того, было достигнут консенсус относительно возможности обращений со стороны секретариата.

25. Участники сошлись во мнении по поводу того, что негосударственные субъекты, в частности общество, также должны участвовать в процессе доведения до сведения органа, ответственного за механизм, аспектов, связанных с трудностями в области осуществления или применения Конвенции. Упоминалось, что орган, в ведении которого будет находиться механизм, мог бы обладать возможностью решать вопрос о целесообразности принятия мер в таком случае.

26. По поводу сбора информации органом, в ведении которого будет находиться механизм, участники пришли к общему мнению, что орган должен иметь доступ к как можно более широкому спектру источников информации при условии открытости и прозрачности таких источников. В отношении конфиденциальности процедур предлагаемого органа отмечалось, что его сессии должны быть открыты для участия общественности, за исключением случаев проведения закрытых заседаний по просьбе соответствующих Сторон. В принципе, конфиденциальность информации, полученной в конфиденциальном порядке, должна охраняться.

27. Что касается характера итогов/выводов процедуры в рамках предлагаемого механизма, участники пришли к согласию, что он должен быть консультативным, рекомендательным и вспомогательным. Многие отмечали, что возможные меры, к которым может прибегнуть механизм, должны заключаться в оказании содействия, вынесении рекомендаций и советов Сторонам и исключать карательную функцию. В то же время подчеркивалось, что процесс должен завершаться принятием заключительных замечаний, поскольку именно они будут стимулировать решение проблем в области осуществления.

28. Некоторые делегаты отмечали, что у механизма должна быть возможность использования через Совещание Сторон более решительных мер, особен-

но в случаях отсутствия политической воли у Сторон, о котором свидетельствуют проблемы, связанные с осуществлением.

29. Что касается роли Совещания Сторон в деятельности механизма, делегаты высказали точку зрения, согласно которой Совещание Сторон могло бы наделить орган, в ведении которого будет находиться механизм, определенной автономией. Вместе с тем Совещание Сторон должно играть определенную роль в случае неоднократного неосуществления. Любые меры, подлежащие принятию в отношении Сторон, испытывающих трудности с осуществлением, должны быть одобрены/приняты Совещанием Сторон; кроме того, это облегчит предоставление необходимой помощи.

30. Участники поддержали необходимость разъяснить взаимосвязь между урегулированием споров и процедурой соблюдения. Что касается необходимости разъяснения взаимосвязи между предлагаемым механизмом и другими процедурами, в частности процедурой в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья, некоторые делегации в принципе с ней согласились. Для других необходимость такого разъяснения была не так очевидна.

31. Совет по правовым вопросам принял во внимание проект организации работы по формулированию предложения относительно механизма оказания содействия и поддержки осуществлению и соблюдению (неофициальный документ LB/2010/4). Совет по правовым вопросам создал редакционную группу открытого состава и поручил ей подготовку рабочего документа с отражением возможных вариантов будущего механизма содействия осуществлению. Делегаты Германии, Греции, Италии, Казахстана, Нидерландов, Соединенного Королевства, Финляндии, Франции и Швейцарии, а также представители МКВК и Европейского Эко-Форума выразили желание войти в состав редакционной группы. Позже в ее состав также согласилась войти Чешская Республика. Было решено провести первое заседание редакционной группы 4 и 5 октября 2010 года в Женеве.

32. Было принято решение, что в ходе восьмого совещания Совета по правовым вопросам, запланированного на 24−25 февраля 2011 года в Женеве, будет рассмотрен рабочий документ, подготовленный редакционной группой.

III. Применение принципов Конвенции к трансграничным подземным водам

33. Председатель Совета по правовым вопросам представил несколько общих замечаний по поводу юридических и технических трудностей, связанных с использованием и регулированием ресурсов подземных вод, в частности в трансграничном контексте, и напомнил о данном Совету по правовым вопросам поручении подготовить совместно с Рабочей группой по комплексному управлению водными ресурсами предварительное исследование о применении принципов Конвенции к трансграничным подземным водам.

34. Председатель представил дискуссионный документ о применении Конвенции о водах к подземным водам и о возможных последствиях (неофициальный документ LB/2010/2) и предложил участникам высказать свои соображения по двум вопросам, имеющим наибольшее значение для подготовки предварительного исследования: a) следует ли проводить грань между подземными водами, связанными с поверхностными водами и не связанными с ними, при рассмотрении этого вопроса в рамках Конвенции о водах и b) следует ли прилагать

усилия к тому, чтобы охватить только трансграничные подземные воды, или следует также уделять внимание внутренним подземным водам?

35. Участники решительно поддержали необходимость дополнительного изучения вопроса о применении принципов Конвенции к трансграничным подземным водам. Многие подчеркивали, что некоторые документы ЕЭК ООН уже содержат соответствующие положения, в том числе Протокол по проблемам воды и здоровья. Участники пришли к общему мнению о нецелесообразности проведения грани между связанными и не связанными с поверхностными водоемами подземными водами, поскольку Конвенция совершенно четко охватывает обе эти категории. Многие делегации поддержали точку зрения, согласно которой в будущей работе Совета по правовым вопросам внимание должно уделяться как трансграничным, так и внутренним подземным водам.

36. Некоторые делегаты поддерживали идею о дополнительных нормативных мерах, указывая на отсутствие возможностей у некоторых Сторон и субъектов, не являющихся сторонами Конвенции, в регионе ЕЭК ООН оценки и управления подземными водными ресурсами, а также подчеркивали необходимость повышения осведомленности и наращивания потенциала в этой области.

37. Секретариат обратил внимание участников на "Предварительный обзор подземных вод в соглашениях о сотрудничестве в области использования трансграничных водотоков в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии" (неофициальный документ LB/2010/3). Этот документ свидетельствует о том, что вопрос об использовании подземных вод не до конца урегулирован в соглашениях по вопросу о трансграничных водотоках в указанных регионах.

38. Участники обсудили различные варианты руководящих положений для Сторон по вопросу о применении Конвенции к трансграничным подземным водам. Такие варианты включали разработку типового соглашения о трансграничных подземных водах; типовые положения о трансграничных подземных водах; дополнительные руководящие принципы к Руководству по осуществлению Конвенции; Протокол о трансграничных подземных водах. Особенно подчеркивалась необходимость объединения существующих нормативных формулировок ЕЭК ООН в отношении подземных вод.

39. Совет по правовым вопросам обратился к Председателю с просьбой проконсультировать Рабочую группу по комплексному управлению водными ресурсами относительно необходимости в качестве первого шага подготовить пояснительную компиляцию существующих нормативных рамок/формулировок по вопросу о подземных водах, чтобы содействовать оценке дополнительных мер, которые требуются в этой области.

40. Секретариат проинформировал Совет по правовым вопросам относительно планов, относящихся к рабочему совещанию по трансграничным подземным водам в рамках проекта "Потенциал для сотрудничества по водным ресурсам" (ПСВР)[1] в рамках Конвенции. Совет по правовым вопросам проведет

[1] Проект "Потенциал для сотрудничества по водным ресурсам" (ПСВР) направлен на создание основ, позволяющих обеспечить взаимодействие и обмен опытом между странами и речными бассейнами в отношении нормативных, институциональных, методологических и других аспектов комплексного управления трансграничными водами в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и в то же время привнести в его реализацию ценный опыт стран из других частей региона ЕЭК ООН. ПСВР также направлен на создание сети экспертов из этих стран, связанных с работой по управлению трансграничными водами, которые имеют опыт сотрудничества и обмена информацией. См. http://www.unece.org/env/water/cwc.htm.

обсуждение возможной синергии между деятельностью по разработке предварительного исследования и рабочим совещанием ПСВР.

IV. Деятельность по созданию потенциала в отношении правовых и институциональных аспектов осуществления Конвенции

41. Секретариат проинформировал Совет по правовым вопросам относительно полученных запросов и планируемой деятельности по созданию потенциала в Центральной Азии в рамках проекта "Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами"[2].

42. Секретариат и Председатель предлагают Совету по правовым вопросам рассмотреть вопрос о назначении экспертов из состава их делегаций для участия в нынешних и будущих мероприятиях по наращиванию потенциала, связанных с осуществлением Конвенции о водах, с целью создания списка экспертов.

V. Прочие вопросы

43. Делегат Сербии проинформировал Совет по правовым вопросам о мерах, принятых Сербией с целью присоединения к Конвенции о водах, включая поправки к статьям 25 и 26.

---

[2] Проект "Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами" направлен на расширение возможностей стран Центральной Азии по разработке и осуществлению долгосрочных решений по совершенствованию сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов. Проект осуществляется ЕЭК ООН и финансируется правительством Германии через Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) в рамках Берлинского водного процесса. См. http://www.unece.org/env/water/cadialogue/cadwelcome.htm.