Организация Объединенных Наций ECE/MP.WAT/2012/L.6

Экономический и Социальный Совет

Distr.: Limited
26 September 2012
Russian
Original: English

Европейская экономическая комиссия

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

Шестая сессия
Рим, 28–30 ноября 2012 года
Пункт 5 предварительной повестки дня
Открытие Конвенции

Проект решения о присоединении стран, не являющихся членами Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций

Подготовлен Президиумом[1]

Содержание

		Пункты	*Стр.*
I.	Предыстория вопроса и логическое обоснование	1–12	2
II.	Объяснение и анализ проекта решения и дополнительных альтернативных модулей	13–28	4
	Дополнительный модуль A	19–23	5
	Дополнительный модуль B	24–28	6
III	Предложения по проекту решения	29	7

[1] Настоящий документ представлен с опозданием ввиду существовавшей необходимости в проведении консультаций в Президиуме.

Просьба отправить на вторичную переработку

I. Предыстория вопроса и логическое обоснование

1. В настоящем документе предлагается проект решения Совещания Сторон, направленного на ускорение и облегчение присоединения стран, не являющихся членами Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций, к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам), и касающегося двух аспектов: a) необходимости упрощения/прояснения процесса получения согласия Совещания Сторон и b) временны́х рамок процедуры присоединения стран, не являющихся членами ЕЭК.

2. Предыдущий вариант этого документа был рассмотрен на совместном совещании Рабочей группы по мониторингу и оценке и Рабочей группы по комплексному управлению водными ресурсами (Женева, 3−4 июля 2012 года), которые обратились к Президиуму с просьбой пересмотреть его с учетом полученных замечаний и представить Совещанию Сторон на утверждение. Одновременно Рабочие группы просили Стороны проинформировать секретариат об их официальной позиции по различным вариантам, изложенным в предыдущем варианте документа. Настоящий документ был подготовлен Президиумом Совещания Сторон Конвенции на основе полученных материалов и информации, касающейся позиций Сторон.

3. Поправки к статьям 25 и 26 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам), принятые решением III/1 Совещания Сторон от 28 ноября 2003 года, предусматривают добавление в статью 25 после пункта 2 нового пункта следующего содержания:

> "3. Любое другое государство, не упомянутое в пункте 2, которое является членом Организации Объединенных Наций, может присоединиться к Конвенции с согласия Совещания Сторон. В своем документе о присоединении такое государство делает заявление с указанием того, что согласие на его присоединение к Конвенции было получено от Совещания Сторон, и указывает дату получения согласия. Любая такая просьба о присоединении со стороны членов Организации Объединенных Наций не рассматривается на предмет получения согласия Совещанием Сторон до тех пор, пока этот пункт не вступит в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года."

4. В ноябре 2009 года Совещание Сторон призвало ускорить процесс ратификации и настоятельно рекомендовало Сторонам как можно скорее ратифицировать поправки. С 2009 года поправки ратифицировали еще девять Сторон, а многие другие находятся на продвинутой стадии процесса ратификации. Однако в некоторых странах-Сторонах процесс ратификации еще не начался или начался только что, и до его завершения в них может пройти несколько лет[2].

5. В последние годы за пределами региона ЕЭК ООН наблюдается значительный интерес к Конвенции, и несколько стран, не являющихся членами ЕЭК, выразили заинтересованность в присоединении к ней. Например, международ-

[2] Судя по полученной секретариатом информации, процесс ратификации не начат на Украине и в Европейском союзе и находится на ранней стадии в Азербайджане, Албании, Бельгии, Греции, Казахстане, Словакии и Словении.

ная конференция "Евро-азиатское трансграничное сотрудничество", прошедшая в Женеве 15−16 декабря 2011 года, привлекла значительное участие и интерес со стороны всех, кроме одной, стран, граничащих с регионом ЕЭК. Эта заинтересованность также проявилась в участии все возраставшего числа представителей из 22 разных стран, не являющихся членами ЕЭК, в совещаниях по Конвенции в период 2009−2012 годов, главным образом в рабочих совещаниях по проблемам водных ресурсов и адаптации к изменению климата в трансграничных бассейнах в апреле 2011 и 2012 годов, семинаре по проблемам водных ресурсов и лесов в малолесистых странах (Женева, 7–8 июля 2011 года) и вышеуказанной международной конференции по евро-азиатскому трансграничному сотрудничеству. Более того, соседние страны, не являющиеся членами ЕЭК, внесли активный вклад во *Вторую оценку трансграничных рек, озер и подземных вод*[3]. Таким образом, открытие Конвенции для присоединения к ней стран, не являющихся членами ЕЭК, в разумно короткие сроки является требуемым и неотложным шагом.

6. Необходимость этого также была подчеркнута на нескольких мероприятиях, например на шестом Всемирном водном форуме (Марсель, Франция, 12−17 марта 2012 года), в частности в его декларации министров. В проекте видения развития Конвенции по водам в будущем (ECE/MP.WAT/2012/L.2) глобальное расширение процесса применения и осуществления Конвенции определено в качестве стратегического приоритета на будущее, и на мероприятии, посвященном двадцатой годовщине Конвенции по водам (Хельсинки, 3−4 октября 2012 года), была также подчеркнута важность глобализации Конвенции. Кроме того, 18 октября 2011 года Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Пан Ги Мун в его обращении к Исполнительному комитету ЕЭК выразил надежду на то, что Конвенция вскоре будет открыта для присоединения государств, не являющихся членами ЕЭК.

7. Скорейшее открытие Конвенции представляет особую важность для стран, разделяющих трансграничные воды со странами, не являющимися членами ЕЭК. Если бы все прибрежные страны были Сторонами Конвенции, это помогло бы облегчить трансграничное сотрудничество, уменьшить неопределенность и укрепить устойчивость в совместных бассейнах.

8. Скорейшее открытие Конвенции также содействовало бы достижению целей Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 20–22 июня 2012 года), на которой вопрос водных ресурсов был признан ключевым для устойчивости, сокращения бедности и "озеленения" экономики. Кроме того, открытие Конвенции содействовало бы выполнению нескольких международных обязательств, например Целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и Йоханнесбургского плана выполнения решений, в частности такой цели, как разработка планов комплексного управления водными ресурсами на бассейновом уровне. Требуемая Конвенцией от Сторон институциональная система, предусматривающая, в частности, заключение двусторонних или многосторонних соглашений, может содействовать постоянному и эффективному трансграничному сотрудничеству во всем мире.

9. Открытие Конвенции обеспечит глобальную правовую основу для трансграничного водного сотрудничества, основанного на модели, доказавшей свою эффективность в разных экономических, социальных и экологических условиях. За 16 лет, прошедшие с момента ее вступления в силу, в рамках Конвенции

[3] Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 11.II.E.15.

накоплен богатейший опыт по техническим и стратегическим аспектам трансграничного водного сотрудничества, в том числе по новейшим аспектам, таким как адаптация к изменению климата в трансграничном контексте. Конвенция служит моделью для договоренностей в сфере трансграничного сотрудничества повсюду в регионе и за его пределами. Наиболее важно то, что посредством своей институциональной структуры – ее Совещания Сторон и вспомогательных органов – она предоставляет платформу для обмена таким опытом. Страны, не являющиеся членами ЕЭК, могут получить большую пользу от этого богатейшего опыта. Более того, такой опыт может также представлять большую ценность при осуществлении Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года, которая также, как ожидается, в скором времени вступит в силу.

10. В отсутствие всего нескольких ратификаций, недостающих для их вступления в силу в соответствии с пунктом 4 статьи 21 Конвенции, поправки к Конвенции по водам, как ожидается, вступят в силу к концу 2012 или началу 2013 года. Тем не менее, согласно тексту поправок странам, не являющимся членами ЕЭК, возможно, придется ожидать еще много лет, прежде чем они смогут стать Сторонами Конвенции – до того момента, когда все страны и организации, являвшиеся Сторонами Конвенции в 2003 году, ратифицируют поправки.

11. Более того, требование о получении согласия Совещания Сторон существенно усложняет процесс присоединения стран, не являющихся членами ЕЭК, устанавливая несправедливые и необоснованные различия между государствами − членами ЕЭК, которые могут присоединиться к Конвенции без получения какого-либо согласия, и странами, не являющимися членами ЕЭК, которым необходимо его получить.

12. Поэтому в настоящем документе содержится предложение по проекту решения, который должен быть принят Совещанием Сторон на его шестой сессии с целью облегчения и ускорения присоединения стран, не являющихся членами ЕЭК. С политической и коммуникационной точек зрения принятие такого решения, наряду с завершением процесса, направленного на введение в действие поправок к статьям 25 и 26, послало бы за пределы региона ЕЭК важный сигнал, который мог бы существенно усилить пропаганду идеи присоединения к Конвенции и ее осуществления за его пределами.

II. Объяснение и анализ проекта решения и дополнительных альтернативных модулей

13. Проект решения Совещания Сторон направлен на разрешение, при различной степени действия, двух основных проблем: a) проблемы необходимости упрощения/прояснения процесса получения согласия Совещания Сторон и b) проблемы временны́х рамок процедуры присоединения стран, не являющихся членами ЕЭК.

14. Проектом решения Совещание Сторон настоятельно призывает все государства и организации, которые еще не сделали этого, как можно скорее ратифицировать поправки к статьям 25 и 26 для того, чтобы, среди прочего, обеспечить логическую целостность правового режима Конвенции.

15. Чтобы обеспечить четко определенные временны́е рамки для завершения ратификации поправок всеми Сторонами, в проекте решения содержатся настоятельные рекомендации в адрес государств и организаций, которые еще не

сделали этого, завершить процесс ратификации к концу 2013 года. Предлагаемый крайний срок должен быть разумным и достижимым, и он дал бы четкий сигнал странам, находящимся за пределами региона ЕЭК.

16. Кроме того, в проекте решения Совещание Сторон проясняет процедуру присоединения для государств, не являющихся членами ЕЭК, путем принятия решения о том, что любые будущие просьбы о присоединении будут рассматриваться как получившие согласие.

17. Решение о том, что любая будущая просьба о присоединении будет рассматриваться как получившая согласие, соответствует такому основополагающему свойству Конвенции, как открытость к сотрудничеству, которое говорит о нецелесообразности установления различий в процедуре присоединения для государств-членов и государств, не являющихся членами ЕЭК. В нем также учитывается природа материально-правовых обязательств по ней, требующая должной осмотрительности. Это нормативное свойство Конвенции в совокупности с широко распространенной практикой Сторон свидетельствует в пользу такого подхода двояко. Во-первых, гибкая прогрессивная природа материально-правовых обязательств по Конвенции вместе с ее институциональными механизмами поддержки и помощи доказали свое мотивирующее действие и свойство эффективного катализатора, быстро увеличивающего имеющиеся у государств возможности соблюдения, которые на момент ратификации или присоединения, как казалось, оставляли желать лучшего. С другой стороны, практика также показала, что та же нормативная гибкость, свойственная природе таких обязательств по Конвенции, которая требует должной осмотрительности, крайне затрудняет установление абсолютных и, в особенности, объективных параметров, на основе которых Совещание Сторон могло бы осуществлять процедуру выражения согласия на просьбы о присоединении в каждом конкретном случае.

18. Для решения проблемы сроков процедуры присоединения Сторон, не являющихся членами ЕЭК, проект решения может быть дополнен одним из двух дополнительных альтернативных модулей, которые приводятся ниже и различаются между собой в подходе к решению этой проблемы.

Дополнительный модуль A

Предоставление статуса [ассоциированной] [временной] [предварительной] Стороны странам, не являющимся членами ЕЭК, которые завершили процедуру присоединения до вступления в силу поправок для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года

19. На тот период, пока поправки не вступят в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами по состоянию на 2003 год, в этом дополнительном модуле предлагается предоставлять статус [ассоциированной] [предварительной] [временной] Стороны государствам, не входящим в регион ЕЭК, которые завершили национальные процедуры присоединения к Конвенции и сдали свой документ о присоединении на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в соответствии со статьей 24 Конвенции. Эти государства, не являющиеся членами ЕЭК, автоматически станут полноправными Сторонами, как только поправки вступят в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года.

20. Статус [ассоциированной] [предварительной] [временной] Стороны будет подразумевать возникновение для Сторон большинства прав и обязанностей. Он охватит все права и обязанности, предусмотренные частями I и II Конвенции. Что касается части III Конвенции, то [ассоциированные] [предварительные] [временные] Стороны будут обладать всеми правами и обязанностями, за исключением прав, связанных со статьей 18 "Право голоса" и статьей 21 "Поправки к Конвенции". Правила процедуры Совещания Сторон будут применяться к [ассоциированным] [предварительным] [временным] Сторонам mutatis mutandis, за исключением правил 34−43 о голосовании.

21. Такое решение о предоставлении статуса [ассоциированной] [предварительной] [временной] Стороны соответствует пункту 2 f) статьи 17 Конвенции, в котором Совещанию Сторон поручается осуществлять любые меры, которые могут потребоваться для достижения целей Конвенции.

22. Преимуществом этого дополнительного модуля является то, что в нем соблюдаются требования поправок 2003 года, но при этом заинтересованные государства, не являющиеся членами ЕЭК, побуждаются к тому, чтобы приступить к процессу присоединения к Конвенции. Более того, статус [ассоциированной] [предварительной] [временной] Стороны будет гарантировать наличие у государств, не являющихся членами ЕЭК, большей части прав и обязанностей Сторон и, таким образом, позволит этим государствам принимать активное участие в работе по Конвенции. Предлагаемая процедура не повлечет за собой дополнительных требований для государств, не являющихся членами ЕЭК, которые завершили национальные процедуры присоединения и сдали на хранение свои документы о присоединении, поскольку они автоматически станут полноправными Сторонами Конвенции, как только будут выполнены требования поправок 2003 года.

23. Вместе с тем при выборе этого дополнительного модуля сохранится неопределенность в отношении того, сколько времени понадобится для завершения процесса ратификации всеми государствами и организациями, являвшимися Сторонами Конвенции на момент принятия поправок, чтобы [ассоциированные] [предварительные] [временные] Стороны могли стать полноправными Сторонами.

Дополнительный модуль B

Незамедлительное открытие путем единогласного одобрения Совещанием Сторон

24. При дополнительном модуле B Совещание Сторон, будучи в полной мере осведомленным о процедурных требованиях, содержащихся в поправках, единогласно постановляет открыть Конвенцию для присоединения государств, не являющихся членами ЕЭК, с момента вступления в силу поправок без необходимости ожидания момента, когда все Стороны и организации, принявшие поправки, ратифицируют их.

25. Основным мотивом для применения такого подхода является то, что с точки зрения стран, не являющихся членами ЕЭК, процедура, изложенная в статье 25 Конвенции по водам с внесенными в нее поправками, может расцениваться как противоречащая самому логическому обоснованию поправок − т.е. намерению открыть Конвенцию безотлагательно и в максимально возможной степени − и могла бы отрицательно повлиять на выполнение задачи и цели

поправок, препятствуя присоединению государств, не являющихся членами ЕЭК, или ослабляя их политическую волю к этому.

26. Предварительным условием использования этого дополнительного модуля является единогласие. Единогласие Сторон в их желании открыть Конвенцию для присоединения государств, не являющихся членами ЕЭК, с момента вступления в силу поправок служит твердым волеизъявлением всех Сторон, в том числе еще не ратифицировавших поправки, к тому, чтобы скорейшим образом открыть Конвенцию. Защитительное положение, содержащееся в пункте 5, четко регламентирует временные рамки для выражения согласия всеми Сторонами, включая Стороны, которые не будут присутствовать на шестой сессии Совещания Сторон, с тем чтобы можно было оценить факт выполнения требования о единогласии с устранением всяких возможностей для появления неопределенностей. Кроме того, требование о единогласии и защитительное положение также призваны обеспечить правовые и политические гарантии того, что порядок действий, предлагаемый здесь применительно к нынешним конкретным обстоятельствам, не приведет к установлению прецедента при иных обстоятельствах при отсутствии единогласного согласия.

27. Основным преимуществом этого дополнительного модуля является то, что он позволяет государствам, не входящим в регион ЕЭК, стать Сторонами сразу же после вступления в силу поправок без необходимости ожидания момента, когда поправки вступят в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами на момент принятия решения III/1.

28. Однако, хотя этот подход продиктован логическим обоснованием поправок и принципом добросовестности, о том, возможно ли обойти текст поправок в последующем решении Совещания Сторон, можно спорить. Хотя прецеденты существуют (например, в практике применения Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву или Конвенции ЕЭК о трансграничном воздействии промышленных аварий), ни один из них не идентичен тому, что имеется в данной ситуации.

III. Предложения по проекту решения

29. Ниже приведено предложение по проекту решения, включающее два альтернативных дополнительных модуля, A и B.

Совещание Сторон,

выражая твердую уверенность в том, что сотрудничество между прибрежными государствами по вопросам, касающимся трансграничных водотоков и международных озер, способствует миру и безопасности, а также устойчивому управлению водными ресурсами и служит общему благу,

подтверждая вновь убежденность в том, что Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер является эффективным инструментом для поддержки сотрудничества также за пределами региона Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК),

желая делиться знаниями, практикой и опытом, собранными за 20 лет с момента принятия Конвенции, и одновременно извлекать пользу из знаний, практики и опыта других регионов мира,

желая также коллективно способствовать сотрудничеству в речных бассейнах во всем мире, в том числе предлагая глобальную межправительственную платформу для обмена мнениями и дискуссий по проблемам трансграничных вод и поддержки осуществления норм международного водного права,

ссылаясь на свое решение III/1 от 28 ноября 2003 года о внесении поправок в статьи 25 и 26 Конвенции и помня о духе этого решения,

признавая возросший интерес к Конвенции и деятельности по ней со стороны многих стран, не являющихся членами ЕЭК, и их желание присоединиться к Конвенции,

признавая необходимость обеспечения того, чтобы процедура присоединения стран, не являющихся членами ЕЭК, не отличалась от процедуры присоединения стран − членов ЕЭК,

выражая единодушную решимость как можно скорее сделать возможным присоединение к ней стран, не являющихся членами ЕЭК,

1. *настоятельно призывает* все государства и организации, являвшиеся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года, которые еще не сделали этого, как можно скорее, но ни в коем случае не позднее конца 2013 года ратифицировать поправки к статьям 25 и 26;

2. *призывает* усилить сотрудничество со странами, не являющимися членами ЕЭК, которые заинтересованы в присоединении к Конвенции, в целях содействия взаимному обмену опытом, а также применению Конвенции за пределами региона ЕЭК;

3. *постановляет*, что для целей статьи 25 Конвенции с поправками, внесенными решением III/1, любая будущая просьба о присоединении к Конвенции со стороны любого члена Организации Объединенных Наций, не являющегося членом Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций, приветствуется и, следовательно, одобряется настоящим решением. Соответственно, любому такому государству при представлении своего документа о присоединении необходимо будет сослаться на настоящее решение;

Дополнительный модуль A

4. *также постановляет*, что настоящее одобрение будущих просьб о присоединении к Конвенции вступит в силу, как только поправки к статьям 25 и 26 вступят в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года;

5. *предлагает* заинтересованным членам Организации Объединенных Наций, не являющимся членами Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций, начать и завершить на национальном уровне все шаги, требующиеся для присоединения к Конвенции в соответствии с положениями национального права, и сдать на хранение в соответствии со статьей 24 Конвенции свои документы о присоединении с заявлением о взятии на себя всех обязательств по Конвенции, сославшись на настоящее решение, и одновременно проинформировать об этом секретариат Конвенции ЕЭК;

6. *постановляет* предоставить настоящим решением статус [ассоциированной Стороны] [предварительной Стороны] [временной Стороны] любому государству − члену Организации Объединенных Наций, не являющемуся членом Европейской экономической комиссии Организации Объединенных На-

ций, которое представило или представит в будущем документ о присоединении в соответствии с вышеизложенным пунктом 5, в ожидании вступления в силу поправок для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года;

7. *принимает решение* о том, что статус [ассоциированной Стороны] [предварительной Стороны] [временной Стороны] будет подразумевать наличие всех прав и обязанностей по Конвенции, за исключением прав, связанных со статьей 18 "Право голоса" и статьей 21 "Поправки к Конвенции". Правила процедуры Совещания Сторон будут применяться к [ассоциированным] [предварительным] [временным] Сторонам mutatis mutandis, за исключением правил 34−43 о голосовании;

8. *просит* секретариат проинформировать Договорную секцию Организации Объединенных Наций о настоящей процедуре, с тем чтобы сделать возможным принятие соответствующих организационных мер, и распространить информацию о процедуре среди заинтересованных членов Организации Объединенных Наций, не являющихся членами Европейской экономической комиссии.

Дополнительный модуль B

4. *постановляет также*, что настоящее одобрение будущих просьб о присоединении к Конвенции вступит в силу с момента вступления в силу поправок к статьям 25 и 26 в соответствии со статьей 21 Конвенции без необходимости ожидания того момента, когда все Стороны, принявшие поправки, ратифицируют их;

5. *постановляет далее*, что настоящее решение вступит в силу [при условии, что в течение двух месяцев с момента его принятия ни одна Сторона не представит официального возражения против него] [как только все Стороны, не присутствовавшие на шестой сессии Совещания Сторон, выразят свое согласие Исполнительному секретарю ЕЭК];

6. *постановляет далее*, что в случае поступления каких-либо возражений в ходе процедуры консультаций, проводимых в соответствии с вышеизложенным пунктом 5, настоящее одобрение будущих просьб о присоединении к Конвенции вступит в силу с момента вступления в силу поправок к статьям 25 и 26 для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года;

7. *просит* секретариат распространить вышеизложенную информацию среди Сторон, проинформировать Договорную секцию Организации Объединенных Наций о настоящем решении и распространить информацию о нем среди заинтересованных членов Организации Объединенных Наций, не являющихся членами Европейской экономической комиссии.

Если ни по одному из двух альтернативных дополнительных модулей не будет достигнут консенсус, то к проекту решения следует добавить нижеследующий пункт

[4. *постановляет также*, что настоящее одобрение будущих просьб о присоединении к Конвенции вступит в силу с момента вступления в силу поправок к статьям 25 и 26 для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года.]