

**Европейская экономическая комиссия****Совещание Сторон Конвенции по охране
и использованию трансграничных
водотоков и международных озер****Седьмая сессия**

Будапешт, 17–19 ноября 2015 года

Пункт 4 е) предварительной повестки дня

**Обзор прошлой деятельности и обсуждение будущей
деятельности в различных областях работы:
обмен опытом между совместными органами****Проект принципов эффективной деятельности
совместных органов по сотрудничеству в области водных
трансграничных ресурсов****Представлен секретариатом в сотрудничестве с Германией
и Финляндией***Резюме*

На своей шестой сессии (Рим, 28–30 ноября 2012 года) Совещание Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер постановило провести в период 2013–2015 годов два рабочих совещания для обмена опытом между совместными органами по сотрудничеству в области трансграничных водных ресурсов во всем мире и выработки рекомендаций (ЕСЕ/МР.ВАТ/37/Add.1, пункт 1.3). Первое рабочее совещание, посвященное правовому и организационному аспектам, состоялось в Женеве в сентябре 2013 года, а второе, ориентированное на технические аспекты, прошло в Женеве в апреле 2014 года. Итоги рабочих совещаний обсуждались в рамках девятой и десятой сессий Рабочей группы по комплексному управлению водными ресурсами (Женева, 25–26 июня 2014 года и 24–25 июня 2015 года соответственно).



В настоящем документе содержатся рекомендации в форме проекта принципов эффективной деятельности совместных органов по сотрудничеству в области трансграничных водных ресурсов, разработанные на основе обсуждений в ходе рабочих совещаний и их итогов. Его целью является обобщение ценных уроков коллективного опыта совместных органов во всем мире, Сторон Конвенции и других государств, а также других заинтересованных субъектов. Кроме того, он призван облегчить учреждение и функционирование совместных органов по сотрудничеству в области трансграничных водных ресурсов и – в конечном счете – на повышение уровня сотрудничества прибрежных государств.

Рабочая группа просила секретариат представить проект принципов Совещанию Сторон для возможного утверждения (см. ECE/MP.WAT/WG.1/2014/2). Совещание Сторон, возможно, пожелает:

a) напомнить, что создание совместных органов, таких как комиссии по рекам, озерам и подземным водам, является одной из главных обязанностей по Конвенции и такие органы играют ключевую роль в ее осуществлении и обеспечении долгосрочного сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов;

b) одобрить работу, уже проделанную совместными органами во всем мире в целях поощрения устойчивого управления трансграничными водными ресурсами;

c) выразить благодарность двум ведущим странам, Германии и Финляндии, за их руководство направлением работы, связанным с обменом опытом между совместными органами;

d) выразить признательность всем донорам, партнерам и организациям, внесшим вклад в проведение обоих рабочих совещаний;

e) выразить благодарность всем Сторонам, другим государствам, совместным органам и другим организациям, предоставившим информацию о своих знаниях и извлеченных уроках в рамках рабочих совещаний и в ходе составления проекта принципов;

f) выразить удовлетворение тем фактом, что работа в этой области, осуществлявшаяся при активном участии совместных органов и стран, как входящих, так и не входящих в регион Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций, конкретно продемонстрировала полезность открытия Конвенции для обмена передовой практикой и опытом и поощрения устойчивого управления трансграничными водными ресурсами во всем мире;

g) одобрить предлагаемый проект принципов;

h) призвать страны во всем мире, имеющие общие трансграничные водные ресурсы, использовать указанные принципы, в частности для учреждения новых и укрепления существующих совместных органов;

i) поручить секретариату опубликовать принципы эффективной деятельности совместных органов в виде брошюры на английском, арабском, испанском, русском и французском языках и заниматься ее пропагандой наряду с другими изданиями и методическими материалами, подготовленными в рамках Конвенции.

I. Справочная информация и введение

1. На своей шестой сессии (Рим, 28–30 ноября 2012 года) Совещание Сторон Конвенции Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам) постановило, что программа работы Конвенции на 2013–2015 годы должна включать в себя деятельность по обмену опытом между совместными органами, включая организацию двух рабочих совещаний для обмена опытом и передовой практикой между совместными органами во всем мире и выработки рекомендаций (см. ECE/MP.WAT/37/Add.1, пункт 1.3).

2. Первое рабочее совещание на тему «Комиссии по речным бассейнам и иные совместные органы по сотрудничеству в области трансграничных водных ресурсов: правовые и организационные аспекты» (23–24 сентября 2013 года) и второе рабочее совещание на тему «Комиссии по речным бассейнам и иные совместные органы по сотрудничеству в области трансграничных водных ресурсов: технические аспекты» (9–10 апреля 2014 года), состоявшиеся в Женеве, позволили обменяться опытом по конкретным техническим темам, таким как межсекторальная координация, управление инфраструктурой, управление подземными водами, охрана окружающей среды, а также по отдельным организационным вопросам, таким как финансирование и коммуникация. Эти два рабочих совещания позволили обобщить значительный объем экспертных знаний о деятельности совместных органов, что сделало возможным оценку и выделение некоторых элементов их успешного и эффективного функционирования.

3. Согласно определению Конвенции по водам, «совместный орган» означает любую двустороннюю или многостороннюю комиссию или другие соответствующие организационные механизмы, предназначенные для сотрудничества между прибрежными Сторонами. Существующие совместные комиссии и другие совместные органы по сотрудничеству в области трансграничных водных ресурсов отличаются друг от друга, например с точки зрения сферы охвата, компетенции, функций, полномочий и организационной структуры. Такое разнообразие организационных механизмов по сотрудничеству в области трансграничных водных ресурсов затрудняет формулирование общих выводов и вынесение рекомендаций по их структуре и функционированию. Кроме того, практика существующих совместных органов формировалась в конкретном гидрологическом, политическом, экономическом, экологическом/природоохранном и социальном контекстах.

4. Тем не менее опыт совместных органов и развитие международного права в области управления трансграничными водными ресурсами могут служить основой для выявления определенных принципов организации и деятельности, соблюдение которых в целом повышает эффективность деятельности совместных органов и может способствовать достижению зрелого уровня сотрудничества между прибрежными государствами.

5. Такие принципы, опирающиеся в основном на общеевропейский опыт, изложенный в ходе рабочего совещания 2007 года для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, были изданы в виде публикации «Комиссии по речным бассейнам и иные институциональные механизмы по сотрудничеству в области трансграничных водных ресурсов»¹. Данная публикация широко использовалась при составлении проекта настоящих принципов.

¹ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.09.П.Е.16. С ним можно ознакомиться по адресу <http://www.unece.org/index.php?id=11628>.

6. Излагаемые ниже принципы эффективной деятельности совместных органов были разработаны с учетом итогов обсуждений, проведенных в ходе двух рабочих совещаний, состоявшихся в Женеве в 2013 и 2014 годах, и представленных после них комментариев, а также замечаний, полученных во время и после девятой и десятой сессий Рабочей группы по комплексному управлению водными ресурсами (Женева, 25–26 июня 2014 года и 24–25 июня 2015 года соответственно), в частности в целях обеспечения их глобальной применимости и полезности. Благодаря этому данные принципы обогатились уроками мирового опыта существующих совместных органов, Сторон Конвенции и других государств, а также других заинтересованных субъектов. Их целью является обобщение ценных уроков коллективного опыта совместных органов по сотрудничеству в области трансграничных водных ресурсов, Сторон Конвенции по водам и других государств, а также других заинтересованных субъектов.

II. Принципы эффективной деятельности совместных органов

7. Излагаемые ниже принципы организации и деятельности в целом повышают эффективность совместных органов по сотрудничеству в области трансграничных водных ресурсов и способствуют повышению уровня сотрудничества прибрежных государств. Несмотря на попытки сделать эти принципы как можно более общими для обеспечения их широкого применения, следует признать, что по причине различий, существующих между совместными органами, которые обусловлены их мандатами и сферой их деятельности, а также специфики решаемых ими задач, не все принципы будут применимыми или релевантными в каждом конкретном случае.

A. Учреждение, структура и функции

8. **Широкая сфера компетенций.** Широкая сфера компетенций совместного органа позволяет ему комплексно решать весь спектр вопросов, связанных с устойчивым развитием, управлением, использованием (включая инфраструктуру) и охраной трансграничных вод, на основе подхода комплексного управления водными ресурсами.

9. **Четкое определение вод.** Четкое определение вод, являющихся предметом сотрудничества в соответствии с бассейновым подходом, имеет ключевое значение, так же как и участие всех государств бассейна в работе совместного органа. Заключение двусторонних соглашений и учреждение двусторонних совместных органов по приграничным или пограничным водам (т.е., в зависимости от подхода, начиная с участка приграничных вод вдоль границы и кончая всем трансграничным бассейном) имеют чрезвычайно важное значение, однако не должны считаться заменой сотрудничеству по всему трансграничному бассейну (бассейнам). Водоносные горизонты и другие подземные водоемы должны быть включены в сферу охвата соглашений, хотя также возможно составление отдельного соглашения по подземным водам, особенно если данный подземный водоносный горизонт не связан с поверхностными водами или не может быть однозначно отнесен к бассейну конкретной международной реки. Следует поощрять включение в сферу охвата соглашений прибрежных вод.

10. **Четко определенные задачи и полномочия.** Задачи и полномочия² совместного органа должны быть четко определены и быть достаточными для эффективной деятельности, связанной с управлением, развитием, использованием и охраной трансграничных вод. Задачи и полномочия, достаточные для эффективной деятельности совместного органа, будут различными в зависимости от случая. Конвенция по водам содержит неисчерпывающий перечень основных задач совместных органов, который позволяет Сторонам создавать свои институциональные механизмы сотрудничества с учетом своих конкретных потребностей.

11. **Адекватная организационная структура.** Наличие организационной структуры, позволяющей не только вырабатывать и принимать решения, но и выполнять их, имеет чрезвычайно важное значение. Этот принцип предполагает существование директивных, исполнительных и рабочих (технических) органов, в том числе постоянно действующей структуры (секретариата) для поддержки деятельности совместного органа. Он также требует четкого определения задач и функций каждого органа в рамках организационной структуры.

12. **Адекватное представительство национальных органов власти.** Необходимо обеспечить достаточно широкое и всестороннее представительство национальных органов власти в составе совместного органа, что подразумевает участие в его работе, помимо водохозяйственного ведомства, представителей органов власти, ведающих вопросами охраны окружающей среды, рыбного хозяйства, сельского хозяйства, транспорта, здравоохранения, энергетики, гидрометеорологии, а также представителей министерств экономики и финансов, в зависимости от обстоятельств. Требуемая широта представительства органов власти зависит от фактических видов использования водных ресурсов общего бассейна или водоносного горизонта и их относительной значимости. Возможно, необходимо найти баланс между стремлением учесть все интересы и озабоченности и ограничением размера и сферы компетенции данной структуры такими рамками, которые позволят ей эффективно функционировать. Если весьма широкое участие в совместном органе представляется нецелесообразным по практическим соображениям, должны обеспечиваться возможности для координации, в том числе для регулярных консультаций, с непредставленными государственными учреждениями³.

13. **Гибкое соглашение.** Необходима определенная гибкость соглашения об учреждении совместного органа, позволяющая постепенно развивать сотрудничество с точки зрения охвата, мандата и вовлеченных в него прибрежных государств. В случае если соглашения между всеми странами бассейна достичь невозможно, сотрудничество может начинаться с соглашения и совместного органа, созданного несколькими прибрежными государствами, с намерением привлечь к участию в нем все прибрежные государства.

14. **Наличие поддержки.** Наличие технической, информационной, научной и другой поддержки деятельности совместных органов, оказываемой через надлежащую организационную структуру, имеет чрезвычайно важное значение.

² В число функций совместных органов, описанных в документе «Комиссии по речным бассейнам и иные институциональные механизмы по сотрудничеству в области трансграничных водных ресурсов», входят: а) координационно-совещательная функция; б) исполнительная функция; и с) функция контроля за выполнением соглашения и разрешения споров. Они могут быть более подробно прописаны в задачах.

³ Одним из принципов, лежащих в основе проектов Глобального экологического фонда (ГЭФ), является создание межведомственного комитета для подготовки обсуждений в трансграничном контексте. Это может являться одним из вариантов задействования широкого числа или полного состава учреждений. Участие слишком большого числа субъектов в комиссии может привести к утрате сфокусированности обсуждений.

Учреждение таких вспомогательных органов, как рабочие или целевые группы по актуальным вопросам работы совместного органа, позволяет гибко реагировать на тематические проблемы, в том числе возникающие впервые, а также способствует своевременному задействованию необходимого технического экспертного потенциала. Кроме того, они являются потенциальными форумами для задействования внешнего экспертного потенциала и участия общественности.

15. **Регулярность.** Принцип регулярности работы совместного органа предполагает четко оговоренный график встреч, обеспечивающий их регулярность на всех уровнях.

16. **Доступность информации.** Для поддержки деятельности совместного органа требуется хорошая информационная основа, включая совместные исследования бассейна. Это относится, в частности, к наличию информации о качестве и количестве воды, состоянии окружающей среды и биоразнообразия, экономических и социальных условиях, видах использования водных ресурсов и прочих факторах давления. Ценным компонентом такой информационной основы может стать проведение в каждом прибрежном государстве анализа национальных органов власти, организаций и учреждений в целях определения их компетенций, функций и экспертных ресурсов в плане содействия КУВР, а также обеспечения тесного сотрудничества всех соответствующих национальных органов власти в составе совместного органа, который может быть дополнен анализом заинтересованных субъектов⁴.

17. **Мандат на выявление и оценку выгод.** Было бы полезно предусмотреть мандат на выявление и точную оценку потенциальных выгод сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов с учетом экономических, социальных, экологических и геополитических аспектов.

В. Функционирование

1. Процедурные соображения

18. **Механизмы подотчетности.** Необходимо внедрить эффективные механизмы подотчетности совместного органа для обеспечения осуществления его деятельности и выполнения обязательств.

19. **Механизмы сотрудничества и осуществления.** Требуется создать эффективные механизмы сотрудничества совместного органа с национальными органами власти, а также наличие механизмов поддержки выполнения решений⁵.

20. **Четко определенный порядок и механизмы отчетности.** Следует установить четко определенный порядок и механизмы отчетности.

21. **Участие общественности и задействование заинтересованных субъектов.** Механизмы участия общественности в деятельности совместного органа и задействования в ней заинтересованных субъектов имеют ключевое значение. Надлежащие инструменты участия общественности и задействования заинтересованных субъектов должны определяться с учетом преследуемой цели – будь то

⁴ Пропагандируемые ГЭФ трансграничные диагностические анализы, представляющие собой научно обоснованные анализы проблем и возможностей, связанных с трансграничными водными ресурсами, которые существуют в многострановых водных системах, могут служить примером широкого исследования трансграничного бассейна или водоносного горизонта. Они используются для определения приоритетов в области совместных действий, а также выявления основных причин и масштабов проблем и возможностей.

⁵ См. выше сноску 3, касающуюся межведомственных комитетов. Надлежащий межотраслевой охват сферы деятельности также способствует координации.

выявление заинтересованных субъектов, уведомление, информирование или консультирование заинтересованных субъектов и общественности или должный учет их замечаний, а также конкретного контекста и задач. Для обеспечения стабильного финансирования участия общественности в необходимом объеме важно институционализировать механизмы участия общественности и привлечения заинтересованных субъектов. Согласно Конвенции ЕЭК о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, для эффективного участия общественности и задействования заинтересованных субъектов необходимо учитывать следующие критерии: равноправие и инклюзивность; подотчетность и транспарентность; гибкость; эффективность и чуткость реагирования.

22. **Нейтральные посредники и внешние эксперты.** Нейтральные посредники и внешние эксперты способны сыграть полезную роль в процессе инициирования или возобновления диалога и сотрудничества⁶.

23. **Координация с другими совместными органами.** Деятельность должна координироваться с другими совместными органами в рамках одного водосбора, а также с соответствующими совместными органами, созданными для охраны морской среды.

24. **Обмен информацией и данными.** Совместный орган должен выполнять роль форума для обмена информацией и данными, в том числе о запланированных мерах и мероприятиях, а также для гармонизации подходов к мониторингу.

2. Избранные технические аспекты

25. **Обеспечение учета вопросов подземных вод.** Необходим механизм, обеспечивающий задействование экспертного потенциала в области подземных вод и учет вопросов подземных вод в рамках работы совместного органа, сфера охвата которого включает в себя комплексное управление трансграничными поверхностными и подземными водами.

26. **Содействие мониторингу и оценке воздействий.** Содействие оценке воздействий (трансграничных и межотраслевых) в результате освоения бассейна и поиск соглашения по ним между прибрежными государствами на трансграничном уровне имеют чрезвычайно важное значение. Совместный орган должен обеспечивать рамки для мониторинга долгосрочных последствий проектов в области инфраструктуры, а затем, в случае необходимости, – для оповещения или даже согласования возможной необходимости мер по смягчению или компенсации их воздействия.

27. **Способность адаптироваться к изменениям.** Чрезвычайно важно, чтобы совместный орган обладал способностью или мог обеспечить средства для того, чтобы гибко реагировать на изменения в доступности и качестве воды, что позволит адаптацию к изменению стока в результате изменения климата, а также реагировать на экстремальные гидрологические явления.

28. **Механизмы раннего оповещения.** Необходимо ввести в действие механизмы раннего оповещения, например системы оповещения о чрезвычайных ситуациях, таких как аварийное загрязнение, экстремальные погодные условия, сели и т. д.

⁶ Консультации и практическая индивидуальная помощь могут предоставляться Комитетом по осуществлению Конвенции по водам в виде стимулирования, поддержки и превентивного содействия в соответствии с духом сотрудничества Конвенции.

3. Финансовые и людские ресурсы

29. **Наличие адекватных финансовых и людских ресурсов.** Стабильное и своевременное наличие адекватных финансовых и людских ресурсов в прибрежных странах и секретариате совместного органа (там, где он имеется) необходимо для устойчивой поддержки организационной структуры совместного органа, обеспечения выработки, принятия и выполнения решений и, в случае необходимости, выделения средств на осуществление совместных программ.

30. **Финансовая устойчивость.** Финансовая устойчивость совместного органа должна обеспечиваться путем четкого определения финансовых обязательств Сторон и проведения анализа возможных механизмов дополнительного финансирования. Одним из приоритетов должно стать обеспечение финансирования определенных базовых статей расходов и минимальных функций совместного органа. Финансовые взносы стран-участниц и, в соответствующих случаях, их обязанности в натуральной форме должны быть четко определены. В случае необходимости ожидания должны быть отражены в соответствующем мандате на мобилизацию финансовых средств. Хотя некоторое финансирование, особенно на начальном этапе, может быть предоставлено внешними донорами, важно обеспечить, чтобы в конечном итоге деятельность и основные функции совместного органа финансировались самими прибрежными государствами. В качестве дополнительных источников финансирования можно изучить вариант задействования частного сектора и других инновационных механизмов, однако при этом необходимо проявлять осторожность, чтобы не оказаться в сильной зависимости от таких источников.
