

Проект аннотированного плана контрольного перечня для разработки правовых основ трансграничного водного сотрудничества

Версия проекта от 17 июля 2020 года

В настоящем документе представлен первый вариант проекта аннотированного плана контрольного перечня для разработки правовых основ трансграничного водного сотрудничества, которые включены в Программу работы на 2019-2021 годы (ECE/MP.WAT/54/Add.1), принятую на восьмом Совещании Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам) (Нур-Султан, 10-12 октября 2018 года). Он составлен секретариатом в сотрудничестве с рядом партнеров в рамках подготовки виртуального рабочего совещания по разработке правовых основ трансграничного водного сотрудничества (28-29 июля 2020 года).

После виртуального рабочего совещания контрольный перечень будет доработан, в том числе с использованием материалов, полученных в ходе совещания, и внесен на рассмотрение Рабочей группы по интегрированному управлению водными ресурсами и девятого Совещания Сторон Конвенции по трансграничным водам в 2021 году.

I. Введение: О контрольном перечне

- Цель и сфера охвата контрольного перечня:
 - Документ нацелен на оказание поддержки странам в проектировании и разработке соглашений или других договоренностей по трансграничным водам, включая как поверхностные, так и подземные воды;
 - Акцент делается на содержании и вариантах составления документов, а не на процедуре;
 - Развитие правовых основ с течением времени затрагивается только в отношении вариантов структуры, формирующихся в связи с поправками, протоколами, приложениями и другими правовыми или техническими процедурами.
- Целевая аудитория
 - Представители стран, принимающие участие в переговорах и разработке правовых основ трансграничного водного сотрудничества;
 - Другие заинтересованные стороны, занимающиеся вопросами трансграничного водного сотрудничества.
- Обоснование и аналитическая основа:
 - Структура контрольного перечня опирается на тот факт, что в практике международного водного права встречается широкое разнообразие подходов к структурированию и разработке соглашений и других договоренностей. В связи с этим не ставится цель придать контрольному перечню директивный характер. Он скорее призван служить «инструментом для составления соглашений/договоренностей», позволяющим странам разрабатывать правовые основы с учетом особенностей своего бассейна и других соответствующих национальных/региональных условий, выделяя при этом элементы, рекомендуемые для обеспечения действенности и устойчивости соглашений/договоренностей.
 - С этой целью контрольный перечень опирается на следующие компоненты:
 - (i) 6 основных направлений, по которым различные положения/вопросы, обычно включаемые в соглашения или другие договоренности, сгруппированы в «тематические модули», что может быть полезным при структурировании правовых основ трансграничного водного сотрудничества;

- (ii) Структурные элементы, соответствующие положениям/вопросам, включение которых страны могут рассмотреть в рамках каждого модуля;
 - (iii) Ключевые аспекты каждого структурного элемента, которые помогают определить содержание вышеупомянутых положений/вопросов;
 - (iv) Вспомогательные ресурсы, которые могут помочь странам в дальнейшей проработке содержания структурных элементов (например, определенные руководящие документы, разработанные силами ЕЭК ООН и других соответствующих учреждений)
- Как пользоваться контрольным перечнем
 - Процесс использования контрольного перечня следует его структуре:



- Рассмотрение структурных элементов:
 - По каждому структурному элементу представители стран и (или) другие заинтересованные стороны, использующие данный контрольный перечень в ходе переговорного процесса, оценивают или обсуждают актуальность вопроса/положения в условиях своего контекста. В этой связи государствам, участвующим в переговорах, полезно иметь общее представление о вопросах управления в рамках бассейна/водоносного горизонта, чтобы принимать обоснованные решения.
 - Некоторые из структурных элементов было бы особенно полезно включать в соглашения или договоренности, поскольку они способствуют действенной реализации положений правовых основ. Эти структурные элементы отражают международную практику, поскольку они, как правило, включены в правовые основы трансграничного водного сотрудничества, а также тесно увязаны с Конвенцией по трансграничным водам 1992 года, Конвенцией о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года (Конвенция о водотоках) и обычным международным правом.
 - Кроме того, существуют структурные элементы, которые в случае их включения в правовые основы трансграничного водного сотрудничества будут способствовать выполнению задачи 6.5 ЦУР, в частности обеспечивая то, чтобы соглашения/договоренности о сотрудничестве в области водных ресурсов являлись «действующими» в соответствии с определением, используемым Организацией Объединенных Наций для целей мониторинга целевого показателя 6.5.2 ЦУР.

Задача 6.5 ЦУР

К 2030 году обеспечить комплексное управление водными ресурсами на всех уровнях, в том числе, при необходимости, на основе трансграничного сотрудничества

Целевой показатель 6.5.2 ЦУР

Доля трансграничных водных бассейнов, охваченных действующими договоренностями о сотрудничестве в области водопользования

Определение «действующего» механизма с учетом смысла целевого показателя 6.5.2 ЦУР

Для того чтобы тот или иной механизм считался «действующим», должны соблюдаться все следующие критерии:

- Наличие совместного органа или механизма (например, организация речного бассейна) для трансграничного сотрудничества;
- Наличие регулярного (не реже одного раза в год) официального взаимодействия между прибрежными государствами в форме совещаний (на политическом и (или) на техническом уровнях);

- Наличие совместного (ых) или согласованного (ых) плана (ов) управления водными ресурсами или подобного инструмента, такого как план действий, общая стратегия или совместные цели в отношении статуса или состояния трансграничных вод (например, в отношении качества воды);
- Наличие регулярного обмена данными и информацией (не реже одного раза в год).

*Источник: Пошаговая методология расчета значения целевого показателя 6.5.2 ЦУР
(в редакции от 2020 года) (доступно [здесь](#))*

- Другие структурные элементы являются скорее «факультативными» по своему характеру; в ходе переговорного процесса необходимо решить, включать их или нет в правовую базу, а также определить степень детализации их содержания. В этой связи для формирования понимания актуальных вопросов управления, а также их присутствия в рамках определенного бассейна (в пространстве и времени) полезными могут оказаться соответствующие диагностические исследования.
- Чтобы облегчить процесс выбора структурных элементов и определения их содержания, контрольный перечень будет включать:
 - a) информацию о преимуществах использования структурных элементов и ключевых аспектов при составлении соглашений или договоренностей. Она может касаться как действенной реализации положений правовых основ, так и конкретных условий, сложившихся в бассейне.
 - b) некоторые соответствующие примеры существующих документов, включая Конвенцию по трансграничным водам 1992 года и Конвенцию о водотоках 1997 года.
- В целом важно также учитывать, что, хотя страны вправе самостоятельно определять форму своих соглашений/договоренностей, важное значение имеет сохранение целостности структурных элементов в совокупности, поскольку многие из них взаимозависимы и взаимно подкрепляют друг друга. В качестве примера можно привести некоторые процессуальные элементы, такие как обмен данными и информацией, которые имеют ключевое значение для действенной реализации общих принципов. Эти аспекты будут также отмечены в контрольном перечне в рамках представленных руководящих указаний.

= = =

II. Проработка позиции для переговоров

- Цель Главы II состоит в том, чтобы облегчить использование контрольного перечня, поместив его в более общий контекст трансграничного водного сотрудничества и предложив некоторые вспомогательные понятия, которые могут быть полезны при проработке позиции для переговоров и подготовке правовых основ.

Раздел 1. Выгоды от разработки соглашений или договоренностей о трансграничном водном сотрудничестве

Раздел 2. Ключевые послылы:

1. Разработка правовых основ – это процесс

- Инициирование сотрудничества
- Выработка общего понимания в отношении бассейна/водоносного горизонта, его статуса и актуальных вопросов управления, требующих решения (например, путем обмена информацией, проведения оценки и исследований)
- Проведение переговоров по правовым основам
 - Предпосылки
 - Существующие проблемы и извлеченные уроки

- Развитие с течением времени
 - Обеспечение гибкости
 - Развитие режима сотрудничества
 - Варианты дальнейшего развития соглашений (например, планы действий, решения Совещания Сторон, протоколы, действующие правила)
- Реализация положений, важность обеспечения конкретных выгод для населения, проживающего на территории речного бассейна/водоносного горизонта

2. Практика международного водного права характеризуется широким разнообразием

- Вопрос о форме
- Разнообразии с точки зрения географического охвата и материальной сферы действия
- Адаптация правовых основ к конкретным характеристикам каждого бассейна

3. Рассмотрение соответствующих норм международного права

- Последствия присоединения к договору в соответствии с международным правом
- Согласование элементов в рамках международного водного права: взаимосвязь между новой правовой основой, глобальными конвенциями и региональными директивами, включая пути обеспечения последовательности в новом соглашении или договоренности
- Связи с международным экологическим правом, включая другие многосторонние природоохранные соглашения
- Связи с международным правом в области прав человека, включая права человека на безопасную питьевую воду и санитариию

Проект аннотированного плана контрольного перечня

Тематические модули	Структурные элементы	Ключевые аспекты (проект находится в стадии разработки)	Преимущества элементов/ключевых аспектов (подлежит заполнению)
1. Пreamбула	Контекст	<ul style="list-style-type: none"> - Объяснить причины разработки соглашения/договоренности (например, совместные усилия, которые привели к принятию правовых основ) - Задать контекст для соглашения/договоренности, описав взаимосвязи с другими соглашениями и учреждениями, действующими на глобальном, региональном и (или) субрегиональном уровнях - Указать конкретные условия, сложившиеся в бассейне, если это относится к делу 	
	Видение, цель	- Разъяснить видение и цель, в том числе ссылаясь на актуальные/относящиеся к делу принципы, подходы и ценности	
2. Общие положения	Определения/использование терминов	Установить и дать (точное) определение ключевых терминов и понятий	✓ Помогает обеспечить действенную реализацию положений правовых основ и избежать двусмысленности в их толковании
	Цель	Четко определить общие и конкретные цели правовых основ сотрудничества	✓ Помогает обеспечить действенную реализацию положений правовых основ

	Охват	Четко определить воды (географический охват, включая вопрос о том, действует ли соглашение/договоренность в отношении подземных вод) и меры, мероприятия или виды использования, в отношении которых действует соглашение/договоренность (материальная сфера действия)	✓ Помогает обеспечить действенную реализацию положений правовых основ
	Государства и (или) субъекты, которые могут стать Сторонами соглашения	<p>Определить, кто может стать Стороной соглашения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - прибрежные государства - государства бассейна - другие государства или субъекты (например, местные/региональные органы власти) 	✓ Помогает обеспечить действенную реализацию положений правовых основ
	Связь с другими соглашениями, правами и (или) обязательствами	<ul style="list-style-type: none"> - Связь с существующими договоренностями - Связь с другими существующими правами и обязательствами - Возможность заключения дополнительных двусторонних или многосторонних соглашений - Возможность принятия более строгих мер 	
3. Основное содержание соглашения или иной договоренности	Общие обязательства и права	Справедливое и разумное использование	✓ Часть обычного международного водного права
		Обязательство не наносить значительный ущерб	✓ Часть обычного международного водного права

		Общее обязательство сотрудничать	✓ Часть обычного международного водного права
		Общее обязательство по защите экосистем	✓ Часть обычного международного водного права
	Принципы и другие права и обязательства	Меры по предотвращению	
		Принцип принятия мер предосторожности	
		Устойчивость	
		Принцип «загрязнитель/пользователь платит»	
		Право человека на безопасную питьевую воду и санитарии	
	Вопросы управления водными ресурсами и их охраны	Распределение воды и регулирование стока - Количество - Качество - Сроки	
		Сооружения - Возможность совместного использования инфраструктуры - Безопасность инфраструктуры	
		Качество воды	
		Защита и сохранение экосистем, включая применение экосистемного подхода	
		Предотвращение, сокращение и контроль загрязнения	

		Чрезвычайные/критические ситуации, включая наводнения и засухи	
		Управление ресурсами подземных вод	
		Разработка плана (ов) управления водными ресурсами/бассейном/водоносным горизонтом (совместный (ые) или скоординированный (ые) план (ы) или цели)	✓ Помогает соблюсти критерии «действующего» механизма для целевого показателя 6.5.2 ЦУР
		Охрана морской среды	
	Отраслевые и межотраслевые вопросы	<ul style="list-style-type: none"> - Сельское хозяйство - Навигация - Энергетика - Водоснабжение и санитария - Другие виды промышленного использования - Рыболовство - Туризм - Здравоохранение, включая профилактику заболеваний, связанных с водой - Аспекты, связанные с изменением климата, включая дефицит воды - Снижение риска стихийных бедствий - Охрана природы - Опасные виды деятельности, включая предотвращение аварийного загрязнения вод 	

4. Процессуальные особенности	Регулярный обмен данными и информацией	<ul style="list-style-type: none"> - Общий обмен информацией (гидрологической, метеорологической, гидрогеологической и экологической) - Информация о планируемых мерах - Основания для нераскрытия информации 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Помогает обеспечить действенную реализацию положений правовых основ ✓ Помогает соблюсти критерии «действующего» механизма для целевого показателя 6.5.2 ЦУР
	Уведомления и консультации	<ul style="list-style-type: none"> - Уведомление о планируемых мерах, которые могут иметь неблагоприятные последствия, и связанные с этим процедуры - Консультации и переговоры, касающиеся планируемых мер - Процедура (ы) при отсутствии уведомления - Неотложное осуществление запланированных мер 	
	Участие общественности и вовлечение заинтересованных сторон	<ul style="list-style-type: none"> - Доступ общественности к информации - Участие общественности в процедурах принятия решений - Участие общественности в реализации положений - Отсутствие дискриминации в доступе к судебным и другим средствам правовой защиты для лиц, пострадавших от трансграничного ущерба 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Помогает обеспечить действенную реализацию положений правовых основ
	Оценка воздействия на окружающую среду		<ul style="list-style-type: none"> ✓ ОВОС в трансграничном контексте является частью обычного международного права

	Совместный мониторинг и оценка	<ul style="list-style-type: none"> - Скоординированные/согласованные методы сбора и обработки данных, совместные базы данных, оцифровка данных - Совместные исследования и изыскания - Механизмы мониторинга и связанные с ними принципы (например, связанные с этим расходы) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Дополняет и увязывает положения, касающиеся обмена данными и информацией
5. Реализация положений, организационная структура и урегулирование споров	Реализация положений на трансграничном уровне, включая создание совместных органов	<ul style="list-style-type: none"> - Статус органа и правосубъектность - Структура, задачи и функции, процедура принятия решений - Другие вспомогательные органы (например, рабочие группы, технические органы) - Статус организаций гражданского общества в рамках совместного органа (например, консультативный статус, участие в процедуре голосования...) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Помогает обеспечить действенную реализацию положений правовых основ ✓ Помогает соблюсти критерии «действующего» механизма для целевого показателя 6.5.2 ЦУР
	Реализация положений на национальном уровне	<ul style="list-style-type: none"> - Назначение соответствующих национальных органов - Осуществление мер - Исполнение решений/рекомендаций совместных органов (если это применимо) 	
	Финансирование	<ul style="list-style-type: none"> - Финансирование организационной структуры (совещания, секретариат) - Финансирование совместных мероприятий 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Помогает обеспечить действенную реализацию положений правовых основ (в случае, если предусмотрена организационная структура)

	Мониторинг соблюдения и урегулирование споров	<ul style="list-style-type: none"> - Контроль за реализацией положений соглашения (например, обязательство представлять отчетность...) 	✓ Помогает обеспечить действенную реализацию положений правовых основ
		<ul style="list-style-type: none"> - Ответственность государств - Компенсация 	
		<ul style="list-style-type: none"> - Предотвращение споров (например, с помощью совместного органа, обращения в Комитет по осуществлению Конвенции по трансграничным водам) - Пути урегулирования споров (например, путем обращения в совместные органы, переговоров, медиации, посредничества, арбитража, беспристрастного установления фактов, обращения в МС) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Помогает обеспечить действенную реализацию положений правовых основ ✓ Обязательство разрешать споры мирным путем является частью обычного международного права
6. Заключительные положения	Обеспечение развития с течением времени	<ul style="list-style-type: none"> - Поправка - Протоколы - Приложения - Другие правовые и технические процедуры (например, протоколы мониторинга, политика в отношении данных) 	✓ Помогает обеспечить гибкость с течением времени
	Вступление в силу	<ul style="list-style-type: none"> - Определить процедуры вступления в силу: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Подписание ❖ Ратификация, принятие, утверждение, присоединение ❖ Допустимость оговорок - Депозитарий и регистрация 	✓ Помогает обеспечить действенную реализацию положений правовых основ

	Выход/прекращение	- Уточнить право на выход из договора или прекращение действия договора и связанные с этим процедуры	
--	--------------------------	--	--

DRAFT