



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

MP.WAT/2000/6  
20 December 1999

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**СОВЕЩАНИЕ СТОРОН КОНВЕНЦИИ ПО ОХРАНЕ  
И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ТРАНСГРАНИЧНЫХ  
ВОДОТОКОВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОЗЕР**

Второе совещание,  
Гаага, Нидерланды, 23-25 марта 2000 года  
Пункт 5 (с) предварительной повестки дня

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ  
В УПРАВЛЕНИИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ\***

Итоги совместного проекта ЕЭК ООН-ЮНЕП, руководителем  
которого являлись Нидерланды

1. Настоящий проект руководящих принципов призван оказать помощь правительствам и совместным органам в регионе ЕЭК ООН и в других регионах мира в разработке и осуществлении процедур расширения участия общественности в управлении водными ресурсами. Они предназначены главным образом для правительств и совместных органов региона ЕЭК ООН. Настоящий проект руководящих принципов опирается на опыт экспертов правительств, совместных органов и НПО Европейского региона.

---

\* Документ официально не редактировался.

2. Под общим руководством г-на В. Какебеке (руководитель проекта, Нидерланды) настоящие руководящие принципы были составлены г-жой Н. Бауман (консультант, Делфтский технологический университет, Нидерланды) в консультации с группой приглашенных экспертов. Сотрудники секретариатов ЕЭК ООН и ЕРБ ЮНЕП оказывали помощь в подготовке настоящего документа и обеспечивали секретариатское обслуживание (см. приложение II к документу MP.WAT/2000/5).

3. Мнения, изложенные в настоящем документе, являются мнениями консультанта и других экспертов и необязательно отражают мнения их организаций и учреждений.

#### Проекты решений

4. В дополнение к проектам решений, содержащимся в документе MP.WAT/2000/4, Совещание, возможно, пожелает:

а) изучить проект руководящих принципов участия общественности в управлении водными ресурсами (приложение) совместно с примерами участия общественности в деятельности по управлению водными ресурсами, содержащимися в документе MP.WAT/2000/5/Add.1;

б) предложить делегации ... [страна] ... взять на себя - под эгидой Рабочей группы по управлению водными ресурсами - руководство по завершению разработки руководящих принципов.

## Приложение

### **ПРОЕКТ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Подготовлен г-жой Н. Бауман (консультант, Делфтский технологический университет) в консультации с группой приглашенных экспертов и при содействии секретариатов ЕЭК ООН и ЕРБ ЮНЕП

#### Введение

1. Разработка политики и принятие решений в области управления водными ресурсами на основе водосборных площадей 1/ является одним из важных вопросов как для органов власти, так и общественности 2/ в целом. Участие общественности предполагает права граждан принимать участие в принятии решений по вопросам, затрагивающим их, и вносить конкретный вклад в процесс принятия решений. Это обеспечивается за счет гарантирования прав доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, что в свою очередь содействует повышению эффективности принятия решений благодаря более широкому информированию и обеспечивает соблюдение решений и способствует развитию демократии, гражданского общества и уважению принципа верховенства закона. Участие общественности содействует усилиям органов власти по защите окружающей среды, по ознакомлению с вопросами, вызывающими озабоченность у общественности, в том числе различных пользователей водных ресурсов, и надлежащему учету этих вопросов. Участие общественности в управлении водными ресурсами должно способствовать повышению качества, эффективности осуществления и решимости в выполнении решений, а также улучшению отчетности, транспарентности и информирования общественности по вопросам управления водными ресурсами. Это в свою очередь будет содействовать достижению целей, установленных в области управления водными ресурсами, и улучшению состояния окружающей среды.
2. В Принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию (Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 1992 год) подчеркивается, что "экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне [...]".
3. Необходимость обеспечения адекватной роли общественности, в том числе неправительственных организаций (НПО) в управлении окружающей средой и водными

ресурсами, также подчеркивается в других широко признанных международных программных документах. Примерами таких документов могут служить Дублинское заявление о водных ресурсах и устойчивом развитии (Международная конференция по водным ресурсам и окружающей среде, Дублин, 1992 год), Повестка дня на XXI век (Конференция по окружающей среде и развитию Организации Объединенных Наций, Рио-де-Жанейро, 1992 год), Нордвейкское политическое заявление и план действий (Международная конференция на уровне министров по вопросам питьевой воды и санитарии окружающей среды, Нордвейк, 1994 год) и Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды (Конференция "Окружающая среда для Европы", София, 1995 год).

4. В Европейском регионе уже принят ряд международных правовых документов 3/, касающихся участия общественности в управлении водными ресурсами. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 года), гарантирует право доступа к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер ЕЭК ООН (Хельсинки, 17 марта 1992 года); и Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года (Лондон, 17 июня 1999 года) формируют правовую основу для Европейского региона в области управления водными ресурсами и защиты здоровья и безопасности людей. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер ЕЭК ООН, кроме прочего, затрагивает вопросы информирования общественности, в то время как Протокол провозглашает более широкие права в области информирования и участия общественности. Кроме того, Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 25 февраля 1991 года) и Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 года) также имеют отношение к управлению трансграничными водотоками и международными озерами в европейском регионе, поскольку обе эти конвенции содержат положения об информировании и участии общественности.

5. Что касается трансграничных вод, то особый интерес представляет пункт 7 статьи 3 Орхусской конвенции, которая предусматривает, что "каждая Сторона способствует применению принципов настоящей Конвенции в международных процессах принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и в рамках международных организаций в вопросах, относящихся к окружающей среде". Кроме того, интерес представляет пункт 5 b) статьи 6 Протокола по проблемам воды и здоровья, который

гласит, что при разработке планов управления водохозяйственной деятельностью, в том числе планов, разрабатываемых в трансграничном контексте, Стороны Протокола "предусматривают соответствующие практические и/или другие меры для участия общественности на транспарентной и справедливой основе и обеспечивают должный учет результатов участия общественности".

6. Кроме того, Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте предусматривает, что "Сторона происхождения [...] предоставляет общественности в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты, возможность принять участие в соответствующих процедурах оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и обеспечивает, чтобы данная возможность, предоставляемая общественности затрагиваемой Стороны, была равноценна возможности, предоставляемой общественности Стороны происхождения" (пункт 6 статьи 2). Она также предусматривает, что "заинтересованные Стороны обеспечивают, чтобы у общественности затрагиваемой Стороны в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты, имелись информация и возможности для предоставления замечаний и возражений по планируемой деятельности и чтобы эти замечания или возражения были сообщены компетентному органу Стороны происхождения либо непосредственно, либо, когда это необходимо, через Сторону происхождения" (пункт 8 статьи 3).

7. Из вышеприведенного следует, что настоящий проект руководящих принципов призван оказать помощь правительствам и совместным органам <sup>4/</sup> всех стран в разработке и осуществлении процедур расширения и участия общественности в управлении водными ресурсами. Данные руководящие принципы главным образом предназначены для оказания помощи правительствам и совместным органам региона ЕЭК ООН. Настоящий проект руководящих принципов опирается на опыт экспертов правительств, совместных органов и НПО Европейского региона.

## **I. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

8. Участие общественности в управлении водными ресурсами должно осуществляться таким образом, чтобы обеспечивался полный учет прав и обязанностей общественности и органов управления.

9. На национальном уровне государства поощряются гарантировать законные права общественности на доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. С этой

целью государства должны, в случае необходимости, внести необходимые изменения в свои национальные правовые системы.

10. На международном уровне государства должны, в соответствующих случаях, осуществлять сотрудничество с целью необходимой адаптации международных договоров.

11. Для обеспечения эффективного участия общественности важно, чтобы она имела доступ ко всей необходимой информации уже на ранней стадии и привлекалась к процессу принятия решений по вопросам управления водными ресурсами как можно раньше, когда все варианты действий еще открыты для обсуждения.

12. Доступ к информации является одним из предварительных условий обеспечения участия общественности. Государства и совместные органы поощряются к обеспечению того, чтобы доступ к информации об управлении трансграничными водами и другой экологической информации предоставлялся всей общественности как в рамках, так и за пределами своих международных границ, не дожидаясь проявления заинтересованности с ее стороны.

13. Для обеспечения эффективного доступа к информации важно, чтобы государства гарантировали право на информацию путем принятия соответствующего законодательства. Государства поощряются к обеспечению того, чтобы органы власти предоставляли информацию общественности.

14. Участие общественности имеет важное значение для охраны и устойчивого использования водосборных районов. Оно может содействовать решению проблем загрязнения воды и проблем совместного использования водных ресурсов и их распределения между прибрежными государствами и заинтересованными секторами-водопользователями.

15. При принятии решений по вопросам управления водными ресурсами государства должны обеспечивать, чтобы органы власти и совместные органы надлежащим образом учитывали результаты участия общественности.

## **II. ЕВРОПЕЙСКИЙ РЕГИОН**

16. Секретариат Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер ЕЭК ООН призван играть важную роль в распространении информации и соответствующих соглашений о реках и озерах в Европейском регионе.

Для этой цели должны использоваться электронные средства распространения информации.

### III. ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ВОДОТОКИ

**Если не указано иное, нижеследующие рекомендации предназначены для прибрежных государств, совместно пользующихся одними и теми же трансграничными водными объектами.**

#### Доступ к информации

17. Если предание гласности информации, содержащейся в рабочих документах (документах, находящихся в стадии подготовки) и комментариях к ним, отвечает интересам общественности, прибрежные государства и совместные органы должны рассмотреть вопрос о предоставлении общественности доступа к таким документам.

18. Прибрежные государства и совместные органы поощряются к публикации конкретной информации или документов о трансграничных водах. Необходимо активно распространять следующие виды информации:

- a) договоры, протоколы и правила процедуры;
- b) планы и программы.

19. Прибрежные государства и совместные органы должны предоставлять доступ к информации по следующему широкому кругу вопросов:

- a) о состоянии трансграничных вод и результатах их мониторинга, в том числе о паводках и ледовой опасности, а также о трансграничном воздействии;
- b) о принятых мерах по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, включая меры по охране и рациональному использованию водных ресурсов, и оценке эффективности мер;
- c) о проектах реабилитации окружающей среды;
- d) о принятых мерах в области регулирования стока, в том числе о противопаводковых мероприятиях, и об эффективности таких мер;

- e) о целевых показателях в области качества воды и результатах проверки соблюдения целевых показателей в области качества воды;
- f) о выданных лицензиях и предъявляемых требованиях;
- g) о результатах отбора проб сточных вод;
- h) о результатах проверки соблюдения условий предоставления лицензий;
- i) о проектах планов и программ, включая замечания НПО;
- j) о рассчитанных на непрофессионалов справочниках к этим документам.

20. Прибрежные государства и совместные органы должны рассмотреть вопрос о предоставлении доступа к документам совещаний, в том числе:

- a) повесткам дня совещаний совместного органа и его вспомогательных органов, в случае наличия таковых;
- b) отчетам о работе таких совещаний;
- c) проектам договоров, протоколов, правил процедуры, включая замечания НПО, относящихся к сфере применения Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер ЕЭК ООН или конкретным трансграничным водным объектам;
- d) другим дискуссионным документам.

21. Когда это возможно, информация должна предоставляться для ознакомления на бесплатной основе. Этому может содействовать, в частности, создание центров документации, библиотек, баз данных и Web-сайтов, например секретариата совместного органа.

22. В качестве одного из каналов информирования общественности могут использоваться электронные средства связи. Они являются полезным инструментом, особенно в международном контексте, обеспечения доступа к информации.



### Участие общественности

23. Государства и совместные органы должны содействовать участию общественности в принятии решений по экологическим вопросам на всех уровнях принятия решений, в том числе на уровне трансграничных водосборных районов. С учетом этого прибрежные государства должны разрабатывать – через совместные органы – пути и средства расширения участия общественности на трансграничном уровне. Это предусматривает участие общественности в процедурах оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте в соответствии с принципами и подходами Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

24. Прибрежные государства и совместные органы должны обеспечивать участие НПО в качестве не обладающих правом голоса участников в совещаниях совместных органов. Они должны также рассмотреть вопрос об участии НПО в совещаниях вспомогательных структур совместных органов. Они должны поощрять НПО к самоорганизации в целях обеспечения эффективного участия в таких совещаниях.

25. Условия приглашения НПО к участию в качестве наблюдателей в совещаниях совместного органа и его вспомогательных структур должны опираться на критерии прозрачности и разумности, которые должны быть понятными для общественности.

26. Прибрежные государства и совместные органы должны определить процедуры, обеспечивающие общественности надзор за осуществлением трансграничного сотрудничества в целях охраны и использования трансграничных вод и их водосборных площадей, включая выполнение обязательств, вытекающих из двусторонних и многосторонних соглашений.

27. Общественность должна иметь возможность участвовать в разработке международных документов, планов и программ по конкретным водосборным площадям, в том числе программ мониторинга состояния трансграничных вод.

28. Прибрежные государства поощряются к обеспечению участия общественности, в том числе НПО, в подготовке и разработке международных соглашений по водным ресурсам. НПО могут приглашаться для участия в межправительственных переговорах. Им может быть предложено представить свои замечания по проектам текстов, причем такие замечания должны учитываться надлежащим образом.

29. Совместные органы должны обеспечить открытость своей деятельности для общественности, в том числе НПО, с тем чтобы общественность и совместные органы могли работать на партнерских началах в процессе принятия и осуществления решений.

30. Таким образом, совместные органы должны иметь возможность получать информацию от общественности и рассматривать ее. В этом отношении секретариатам совместных органов принадлежит решающая роль в получении и обработке информации, передаче ее пленарной сессии или соответствующим вспомогательным структурам совместного органа. Кроме того, общественности должна быть предоставлена возможность представлять в письменном виде запросы совместному органу для осуществления надзора за деятельностью совместного органа и налаживания диалога в духе открытости.

31. Совместные органы или прибрежные государства совместно должны разработать стратегию связей с общественностью и создать координационный центр для связей с неправительственными объединениями по конкретным трансграничным водосборным площадям. Такая стратегия связей должна обеспечивать доступ к системам информации, позволять сопоставлять данные различных прибрежных стран, с уделением особого внимания использованию мультимедийных средств.

32. Прибрежные государства должны совместно обеспечивать участие общественности в подготовке и осуществлении решений по охране и использованию трансграничных вод, в особенности по таким вопросам, как:

- a) разработка согласованных политики, программ и стратегий, охватывающих соответствующие водосборные площади;
- b) меры по предупреждению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, включая меры по экономии воды;
- c) проекты реабилитации окружающей среды;
- d) управление расходом воды;
- e) противопаводковые мероприятия;
- f) политика по снижению выбросов питательных элементов и опасных веществ из промышленных и муниципальных источников;

- g) политика по снижению выбросов питательных элементов и опасных веществ из неточечных источников, в том числе в сельском хозяйстве;
- h) нормы выбросов из точечных источников в поверхностные воды;
- i) разработка целевых показателей качества воды;
- j) оценка воздействия на окружающую среду и другие средства оценки;
- k) конкретные меры по предупреждению загрязнения грунтовых вод;
- l) лицензирование сбросов сточных вод, мониторинг и контроль разрешенных выбросов;
- m) планирование действий в чрезвычайных ситуациях.

33. Прибрежные государства и совместные органы должны рассмотреть вопрос о роли, которую общественность должна играть в процессе мониторинга соблюдения обязательств в соответствии с международными соглашениями по водным ресурсам.

#### **IV. НАЦИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ**

**До тех пор пока правительства не ратифицировали, приняли, одобрили Орхусскую Конвенцию или не присоединились к ней, рекомендуется следующее:**

##### Доступ к информации

34. Для обеспечения эффективного доступа к информации необходимо, чтобы государства гарантировали право на информацию с помощью соответствующих законодательных мер. Государства должны обеспечить, чтобы органы управления предоставляли информацию общественности. Таким образом вся информация, касающаяся охраны и устойчивого использования вод, и другая экологическая информация должны предоставляться общественности, если только она не относится к ограниченному перечню категорий закрытой информации.

35. Если национальное законодательство устанавливает ограничения на доступ к экологической информации, такие ограничения должны быть четко определены и

толковаться ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации и с учетом того, относится ли данная информация к выбросам в окружающую среду.

36. Важно, чтобы государства гарантировали право всем физическим или юридическим лицам запрашивать информацию по вопросам управления водными ресурсами, не требуя объяснения причин такой заинтересованности и на недискриминационной основе. Запрос о получении информации по вопросам управления водными ресурсами не должен отклоняться.

37. Общественность должна активно информироваться по таким конкретным поводам, как паводки (их угроза), аварийное загрязнение воды, дефицит воды, истощение грунтовых вод в случае, если существует угроза здоровью и безопасности людей.

38. Оценка воздействия на окружающую среду является одним из важных инструментов управления водосборными площадями. Необходимо разработать адекватные процедуры информирования и участия общественности.

39. Для информирования общественности могут использоваться средства массовой информации, в том числе электронные средства связи.

#### Участие общественности в принятии решений

40. Государства должны обеспечить в своих национальных правовых системах эффективные гарантии прав участия общественности.

41. Участие общественности в подготовке планов, программ и политики в области управления водными ресурсами на различных уровнях должно быть закреплено в национальной правовой системе.

42. Общественность должна информироваться о нормотворческой деятельности и участвовать в ней (например, в деятельности по разработке минимальных стандартов качества сточных вод, норм выбросов).

43. Процедуры предоставления лицензий (на забор грунтовых вод, выброс сточных вод) должны предусматривать активное информирование и участие общественности.

44. Государства должны определить процедуры участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности (например, по строительству дамб) на недискриминационной основе.
45. Государства должны консультироваться с общественностью при выработке своей национальной позиции на переговорах, проводящихся с целью заключения международных соглашений, касающихся трансграничных вод.
46. Важное значение имеет информирование общественности о процедурах ее участия. Для повышения осведомленности общественности и информирования ее о путях использования процедур участия необходимо организовать соответствующие просветительские и учебные программы для должностных лиц, занимающихся практическим осуществлением процедур участия общественности.
47. Государства должны осуществлять практические меры по наращиванию потенциала в области расширения участия общественности в управлении водными ресурсами.

#### Доступ к правосудию

48. Государства должны гарантировать право общественности, в том числе НПО, требовать пересмотра решений в судебном и административном порядке, оспаривать действия или бездействие государственных органов и частных лиц в области управления водными ресурсами и охраны водных ресурсов и ссылаться на право о возмещении ущерба, вызванного незаконными действиями. Такое законодательство должно включать в себя правила, регулирующие распределение ответственности в соответствующих случаях.
49. Важно, чтобы общественность была информирована о возможностях отстаивания своих прав в судах.
50. С целью уменьшения препятствий для доступа к правосудию может быть рассмотрен вопрос о создании соответствующих механизмов оказания правовой и финансовой помощи.
51. Для обеспечения эффективного осуществления права на доступ к правосудию необходимо создать соответствующие возможности, в том числе путем организации профессиональной подготовки судей и адвокатов по этим вопросам.

52. Эффективный доступ общественности к правосудию по вопросам, охватываемым настоящим проектом руководящих принципов, будет содействовать более строгому соблюдению соответствующего законодательства. Государства должны обеспечить эффективный доступ к правосудию по вопросам, охватываемым настоящим проектом принципов, для обеспечения более строго соблюдения соответствующего законодательства.

#### Примечания

1/ В настоящем проекте руководящих принципов используется терминология Протокола по вопросам воды и здоровья. Статья 5 "Принципы и подходы" гласит следующее: "Управление водными ресурсами следует, по мере возможности, осуществлять комплексным образом на основе водосборных площадей в целях обеспечения тесной связи между социально-экономическим развитием и охраной природных экосистем, а также увязывания управления водными ресурсами с законодательными мерами по регулированию качества других аспектов окружающей среды. Такой комплексный подход следует применять на всей территории водосборной площади, независимо от того, является она трансграничной или нет, включая связанные с ней прибрежные воды, всю совокупность зоны подпитывания подземных вод или соответствующей части такого водосбора или зоны подпитывания подземных вод".

2/ "Общественность" означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы (пункт 4 статьи 2 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды).

3/ Доступ к информации и участие общественности являются, например, одной из целей директив, уже разработанных и/или принятых Европейским союзом.

4/ "Совместный орган" означает любую двустороннюю или многостороннюю комиссию или другие соответствующие организационные структуры, предназначенные для осуществления сотрудничества между прибрежными Сторонами (пункт 5 статьи 1 Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер).

---